



Bureau
international
du Travail

Genève



La négociation collective dans la fonction publique *un chemin à suivre*

CONFÉRENCE INTERNATIONALE DU TRAVAIL
102^E SESSION, 2013

Conférence internationale du Travail, 102^e session, 2013

**Etude d'ensemble relative aux relations de travail
et à la négociation collective dans la fonction publique**

**Troisième question à l'ordre du jour:
Informations et rapports sur l'application
des conventions et recommandations**

**Rapport de la Commission d'experts
pour l'application des conventions et recommandations
(articles 19, 22 et 35 de la Constitution)**

Rapport III (Partie 1B)

Bureau international du Travail Genève

**La négociation collective
dans la fonction publique:**
Un chemin à suivre

ISBN 978-92-2-226857-3 (imprimé)
ISBN 978-92-2-226858-0 (pdf Web)
ISSN 0251-3218

Première édition 2013
Couverture: peinture de Ka Dal, sans titre, 73 x 92 cm

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, de même qu'un catalogue ou une liste des nouvelles publications, à l'adresse suivante: Publications du BIT, Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse, ou par e-mail: pubvente@ilo.org ou par notre site Web: www.ilo.org/publns.

Table des matières

	<i>Page</i>
Avant-propos.....	1
Introduction	3
Historique.....	9
Première partie	
Droits syndicaux et facilités dans l'administration publique	15
I. Champ d'application de la convention (n° 151) sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978.....	15
II. Droits civils et politiques reconnus aux agents publics	21
Introduction	21
Portée des droits civils et politiques reconnus aux agents publics.....	22
III. Protection contre les actes de discrimination antisyndicale et d'ingérence	27
Protection contre les actes de discrimination antisyndicale	29
Protection contre les actes d'ingérence.....	35
IV. Facilités qui doivent être accordées aux représentants des organisations d'agents publics reconnues.....	39
Introduction	39
Normes de l'OIT	39
La notion de représentant des organisations d'agents publics	40
Fonctions des organisations de travailleurs et des représentants des travailleurs.....	41
Méthodes d'application de la convention.....	42
Les facilités octroyées aux représentants des travailleurs: Référence à la recommandation n° 143	43
Nature, nombre et importance des facilités	45
Recouvrement de cotisations syndicales, temps libre sans perte de salaire ni de prestations et avantages sociaux, accès sans retard à la direction et accès au lieu de travail.....	48
Facilités d'ordre matériel	49

L'octroi de facilités ne doit pas entraver le fonctionnement efficace de l'administration ou du service intéressé.....	50
Retrait des facilités.....	51
Facilités aux représentants syndicaux et représentativité.....	51
V. Procédures de détermination des conditions d'emploi, autres que la négociation collective.....	53
La variété des systèmes nationaux de consultation	57
La coexistence des procédures de consultation et de négociation	58
La consultation dans le cadre d'organismes composés de personnes neutres ou indépendantes.....	59
Les consultations en l'absence d'organe spécifique.....	62
Les organes consultatifs de compétence générale.....	63
Les organes consultatifs spécifiques de la fonction publique.....	64
Les parties et le contenu de la consultation.....	71
Les représentants des agents publics aux fins de consultation	71
Le contenu de la consultation	72
Deuxième partie	
La négociation collective dans la fonction publique	73
I. Avantages de la négociation collective dans la fonction publique.....	73
II. Les mutations dans l'administration publique	75
III. les normes de l'OIT sur la négociation collective et leur évolution	79
IV. Les modalités particulières de négociation dans la fonction publique.....	81
V. Champ d'application de la convention n° 154 et méthodes d'application des conventions n°s 151 et 154	85
VI. Notion de négociation collective, parties à la négociation et nature des accords collectifs	91
VII. Bonne foi, représentativité et reconnaissance des organisations	99
VIII. L'autonomie des parties dans la négociation et le principe de non-ingérence	107
IX. Procédures de négociation.....	111
X. Contenu de la négociation et application progressive.....	117
XI. La négociation collective des rémunérations des agents publics et le budget de l'Etat	125
XII. La négociation collective et la crise économique	131
XIII. Niveau de la négociation et coordination des niveaux.....	137

XIV.	Exemples de systèmes de négociation collective	141
XV.	Période de validité des conventions collectives	159
XVI.	Promotion de la négociation collective	161
	Consultation préalable concernant les mesures à adopter pour promouvoir la négociation collective	162
	Droit à l'information	168
	Formation des parties à la négociation et des négociateurs	169
XVII.	La couverture de la négociation collective dans la pratique	171
Troisième partie		
	Règlement des conflits dans l'administration publique	173
Quatrième partie		
	Evolutions positives et difficultés en matière de ratification	197
Cinquième partie		
	Observations des organisations d'employeurs et de travailleurs	205
	Organisations de travailleurs	205
	Organisations d'employeurs	207
	Conclusions générales et observations finales	209
Annexes		
I.	Conventions et recommandations	223
	Convention (n° 151) sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978	223
	Recommandation (n° 159) sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978	227
	Convention (n° 154) sur la négociation collective, 1981	228
	Recommandation (n° 163) sur la négociation collective, 1981	232
II.	Formulaire de rapport	235
III.	Ratifications	245
IV.	Pays ayant envoyé un rapport en vertu de l'article 19 de la Constitution de l'OIT	249
V.	Organisations ayant formulé des commentaires concernant les conventions à l'examen	255

Avant-propos

1. Cette étude d'ensemble est la première réalisée sur la convention (n° 151) sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978, la convention (n° 154) sur la négociation collective, 1981, la recommandation (n° 159) sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978, et la recommandation (n° 163) sur la négociation collective, 1981. Elle porte principalement sur les droits de négociation collective dans l'administration publique. Elle couvre aussi d'autres sujets comme la consultation, les droits civils et politiques des agents publics, les facilités à accorder aux représentants syndicaux, la protection contre les actes de discrimination et d'ingérence et les mécanismes pour le règlement des différends.
2. Cependant, la convention n° 154 s'applique non seulement à l'administration publique, mais aussi à l'ensemble du secteur public et du secteur privé. Cela explique que, bien que l'étude soit centrée sur l'administration publique pour les sujets mentionnés, elle se réfère aussi de manière générale, bien que de façon moins détaillée, à la situation de la législation et de la pratique dans le secteur privé.
3. Dans le cadre de cette étude, un certain nombre de systèmes nationaux sont présentés de façon approfondie, le texte de dispositions nationales spécifiques étant même parfois reproduit. Le but recherché ainsi n'est pas de promouvoir un système ou l'autre, ce qui n'aurait pas beaucoup de sens compte tenu des traditions et héritages spécifiques et distincts prévalant dans les différents Etats Membres, mais de mettre à la disposition des Etats Membres en général et des mandants tripartites des éléments de ces systèmes et textes à des fins informatives et éventuellement comme référence ou source d'inspiration, parmi d'autres, pour les Etats qui souhaitent appliquer les principes ou ratifier les conventions mentionnées.
4. Pour ce qui est de la négociation collective, les questions concernant l'application des conventions n°s 151 et 154 dans les différents pays sont traitées, en général, afin d'éviter les répétitions, dans le cadre des observations et demandes directes formulées sur l'application de la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, laquelle consacre le droit de négociation collective des fonctionnaires, à l'exception de ceux commis à l'administration de l'Etat. Cela explique qu'en général les notes en bas de page de la présente étude mentionnent les observations et demandes directes formulées dans le cadre de la convention n° 98. La même situation se présente par rapport à la protection contre les actes de discrimination antisyndicale et d'ingérence, prévue dans la convention n° 151, qui est traitée dans le cadre de la convention n° 98 également pour éviter les répétitions.
5. L'attention du lecteur est également attirée sur le fait que certaines des orientations élaborées dans les matières couvertes par la présente étude s'inspirent des principes pertinents du Comité de la liberté syndicale, organe tripartite qui fonctionne depuis 1951, dans le cadre du mécanisme spécial pour la protection et la promotion des droits syndicaux créé à la suite d'un accord en 1950 entre le Conseil économique et social des Nations Unies et le Conseil d'administration du BIT. La commission souligne que les

principes du Comité de la liberté syndicale, organe tripartite et indépendant, ont une valeur et une pertinence particulières pour son travail, parce qu'ils reflètent un consensus tripartite sur les questions relatives aux droits syndicaux et aux relations de travail.

6. Enfin, en ce qui concerne les orientations dans cette étude d'ensemble, il est convenable de considérer leur statut juridique, ainsi que la valeur des évaluations qui donnent lieu à leur formulation à partir du texte des dispositions des conventions. A cet égard, la commission souhaite s'arrêter sur le fait que, étant un organe du système de contrôle régulier de l'application des conventions ratifiées, elle est appelée à signaler à la Commission de l'application des normes de la Conférence les normes et les pratiques nationales qui ne sont pas en conformité avec les conventions et la gravité de certaines situations (ce qui nécessairement implique une évaluation), ainsi que, conformément à ses méthodes de travail, à signaler les cas de progrès dans l'application des normes. Cette tâche implique inévitablement un degré d'interprétation dans un souci de cohérence et d'égalité de traitement entre Etats. Au long des années, les évaluations utilisées ont donné lieu à la formulation d'un certain nombre d'orientations qui appartiennent au domaine des avis et des recommandations, comme cela est le cas de celles énoncées par des organes de supervision de certaines conventions ou traités dans le cadre des Nations Unies ou de certaines organisations régionales. Les avis et recommandations de la commission n'ont pas de force obligatoire dans le contexte du processus de contrôle de l'OIT ou en dehors de l'OIT, sauf lorsqu'un instrument international la leur donne expressément ou lorsque la Cour suprême d'un pays le décide sans que ceci ne lui soit imposé.

7. Ces orientations s'inscrivent dans ce qui est appelé la «soft law», c'est-à-dire des points de vue et des décisions non obligatoires mais appelés à orienter l'action des autorités nationales. Les travaux de ces organes de supervision tiennent leur valeur de leur rationalité et de leur légitimité (indépendance, expérience et expertise et prise en compte des différentes réalités et des différents systèmes juridiques nationaux, garanties dans la procédure de sélection, apport d'informations de sources non gouvernementales, telles que des organisations d'employeurs et de travailleurs, méthodes de travail fondées sur un dialogue continu et constructif avec les gouvernements, etc.). Il convient par conséquent de souligner le rôle et la compétence techniques ainsi que l'autorité morale de ces organes du système de contrôle, sur le plan international, d'autant plus que certains de ces organes réalisent ces tâches de contrôle depuis des dizaines d'années et, la commission d'experts, depuis plus de quatre-vingt ans.

8. En ce qui concerne l'interprétation des conventions de l'OIT et le rôle dévolu à la Cour internationale de Justice en la matière, la commission a précisé, dès 1990, qu'aux termes de son mandat elle n'est pas en capacité de donner une interprétation définitive des conventions, cette compétence étant confiée à la Cour internationale de Justice en vertu de l'article 37 de la Constitution de l'OIT. Elle a indiqué que, néanmoins, pour remplir sa fonction qui consiste à déterminer si les prescriptions d'une convention donnée sont respectées, elle se doit d'examiner le contenu et la signification des dispositions de cette convention, d'en déterminer la portée juridique et, le cas échéant, d'exprimer ses vues à ce sujet. La commission a ainsi soutenu que, tant que ces vues ne sont pas contredites par la Cour internationale de Justice, elles doivent être réputées valables et communément admises. La commission considère que l'acceptation de ces considérations était indispensable à l'existence même du principe de légalité et, partant, de la sécurité juridique nécessaire au bon fonctionnement de l'Organisation internationale du Travail¹.

¹ Voir rapport III (Partie 4A), Conférence internationale du Travail, 77^e session (1990), *Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations*, paragr. 7, p. 8.

Introduction

9. Le 10 juin 2008, l'Organisation internationale du Travail a adopté à l'unanimité la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable («Déclaration sur la justice sociale»). Cette Déclaration est considérée comme constituant le troisième grand énoncé de principes et de politiques adopté par la Conférence internationale du Travail depuis la Constitution de l'OIT de 1919. Elle s'inspire de la Déclaration de Philadelphie de 1944 et de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail de 1998. La Déclaration sur la justice sociale est l'expression de la vision contemporaine de la mission de l'OIT à l'ère de la mondialisation. Elle institutionnalise le concept de travail décent élaboré par l'OIT depuis 1999, en le mettant au cœur des politiques de l'Organisation pour atteindre ses objectifs constitutionnels. La Déclaration est l'expression du caractère universel de l'Agenda du travail décent: tous les Membres de l'Organisation doivent mettre en œuvre des politiques fondées sur les objectifs stratégiques de l'OIT – l'emploi, la protection sociale, le dialogue social et les principes et droits fondamentaux au travail. Parallèlement, elle met l'accent sur une démarche globale et intégrée en reconnaissant que ces objectifs sont «indissociables, interdépendants et se renforcent mutuellement», et elle veille à ce que les normes internationales du travail remplissent bien leur rôle dans la réalisation de l'ensemble de ces objectifs.

10. Le suivi de la Déclaration sur la justice sociale prévoit notamment que l'Organisation mettra sur pied un dispositif de discussions récurrentes à la Conférence internationale du Travail en vue: i) de mieux comprendre la situation et les besoins divers de ses Membres en rapport avec chacun des objectifs stratégiques, et d'y répondre de manière plus efficace en utilisant l'ensemble des moyens d'action à sa disposition, notamment l'action normative, la coopération technique et les capacités techniques et de recherche du Bureau, et d'ajuster en conséquence ses priorités et programmes d'action; et ii) d'évaluer les résultats des activités de l'OIT afin d'éclairer les décisions concernant le programme et le budget et d'autres décisions touchant à la gouvernance².

11. En mars 2011, à sa 310^e session, le Conseil d'administration du Bureau international du Travail a décidé que la discussion récurrente à inscrire à l'ordre du jour de la 102^e session (2013) de la Conférence internationale du Travail dans le cadre du suivi de la Déclaration sur la justice sociale porterait sur l'objectif stratégique de l'OIT relatif au dialogue social.

12. Aux termes des paragraphes 5 e), 6 d) et 7 b) de l'article 19 de la Constitution de l'OIT, les Etats Membres sont tenus de faire rapport au Directeur général, «à des périodes appropriées, selon ce que décidera le Conseil d'administration», sur les conventions non ratifiées et les recommandations; ces rapports doivent en particulier fournir des précisions sur l'état de la législation et de la pratique relatives aux questions qui font l'objet de ces instruments. C'est en 1950 que la Commission d'experts pour

² Section II, B, de l'annexe à la Déclaration sur la justice sociale.

l'application des conventions et recommandations (ci-après «la commission») a pour la première fois été appelée à examiner les rapports soumis au titre de l'article 19 de la Constitution. Il est apparu assez rapidement qu'il serait utile de disposer d'une vue d'ensemble sur les instruments examinés et leur application tant dans les pays les ayant ratifiés que dans les autres, en utilisant les informations contenues à la fois dans les rapports présentés en application de l'article 19 et dans ceux présentés au titre des articles 22 et 35 de la Constitution, pour ce qui est des conventions ratifiées. La première étude «d'ensemble», qui était fondée sur ces deux groupes de rapports, a été réalisée par la commission en 1956. Depuis, la Commission de l'application des normes de la Conférence examine chaque année les études d'ensemble (rapport III (Partie 1B)) dans le cadre de sa discussion générale.

13. Soucieux d'aligner le thème de l'étude d'ensemble de la commission sur celui du rapport relatif à la question récurrente et considérant les liens manifestes qui existent entre la liberté syndicale et la négociation collective, d'une part, et le dialogue social, d'autre part – notamment lorsque l'accent est placé sur la fonction publique³ – le Conseil d'administration a décidé, à sa 310^e session, en mars 2011, d'inviter les gouvernements à présenter en 2012, au titre de l'article 19 de la Constitution, des rapports concernant la convention (n° 151) sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978, la recommandation (n° 159) sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978, la convention (n° 154) sur la négociation collective, 1981, et la recommandation (n° 163) sur la négociation collective, 1981 (pour ces deux derniers instruments, en ce qui concerne la fonction publique)⁴.

14. A l'occasion de plusieurs examens des normes internationales du travail, menés par le passé dans le cadre du Conseil d'administration, les instruments qui intéressent cette étude ont été considérés comme revêtant une pertinence et une importance particulières.

15. Ainsi, s'agissant de la convention n° 151 et de la recommandation n° 159, le Groupe de travail sur les normes internationales du travail (Groupe de travail «Ventejol») a classé ces instruments dans la catégorie des instruments à promouvoir à titre prioritaire, sous la rubrique «droits fondamentaux de l'homme»⁵.

16. S'agissant de la convention n° 154 et de la recommandation n° 163, le Groupe de travail «Ventejol» a classé ces instruments dans la catégorie des instruments à promouvoir à titre prioritaire, sous la rubrique «relations professionnelles»⁶.

17. Dans des décisions adoptées en 1997 et en 1999 suite aux recommandations du Groupe de travail sur la politique de révision des normes (Groupe de travail «Cartier»), le Conseil d'administration a considéré que la ratification des conventions n°s 151 et 154 devait être encouragée parce qu'elles continuaient de répondre aux besoins actuels (conventions «à jour») et a invité les Etats Membres à examiner la possibilité de les ratifier; s'agissant des recommandations n°s 159 et 163, il les a considérées comme étant

³ Document GB.310/LILS/4, paragr. 11.

⁴ Voir le formulaire de rapport adopté par le Conseil d'administration (document GB.310/11/2(Rev.)) qui figure en annexe II de la présente étude.

⁵ Voir le rapport final du premier Groupe de travail «Ventejol», approuvé par le Conseil d'administration en 1979 (*Bulletin officiel*, numéro spécial, vol. LXII, 1979, série A, p. 13) et le rapport final du second Groupe de travail «Ventejol», approuvé par le Conseil d'administration en 1987 (*Bulletin officiel*, numéro spécial, vol. LXX, 1987, série A, p. 7).

⁶ Rapport final du second Groupe de travail «Ventejol», approuvé par le Conseil d'administration en 1987 (*Bulletin officiel*, numéro spécial, vol. LXX, 1987, série A, p. 7). Les membres travailleurs avaient alors fait observer que les instruments sur la négociation collective (convention n° 154 et recommandation n° 163), adoptés en 1981, pouvaient aussi être considérés comme traitant des droits fondamentaux de l'homme. *Ibid.*, p. 45.

à jour et a invité les Etats Membres à leur donner effet, conformément aux dispositions de l'article 19 de la Constitution de l'OIT.

18. Au niveau de la Conférence internationale du Travail, plusieurs dates sont à noter. Ainsi, en 2002, la Conférence a adopté une résolution concernant le tripartisme et le dialogue social dans laquelle, en rappelant notamment les conventions n^{os} 87, 98, 151 et 154 ainsi que les recommandations correspondantes, elle invite les gouvernements à garantir des conditions propices au dialogue social, notamment le respect des principes fondamentaux et du droit à la liberté syndicale et à la négociation collective, un climat de saines relations professionnelles et le respect du rôle des partenaires sociaux, et invite les gouvernements ainsi que les organisations de travailleurs et d'employeurs à promouvoir et à renforcer le tripartisme et le dialogue social, en particulier dans les secteurs où ils sont inexistantes ou embryonnaires.

19. En 2008, la Déclaration sur la justice sociale a réaffirmé le rôle du tripartisme et du dialogue social entre les gouvernements et les organisations de travailleurs et d'employeurs, qui est essentiel pour la cohésion sociale et l'Etat de droit. En adoptant la Déclaration sur la justice sociale, la Conférence internationale du Travail a reconnu que les objectifs stratégiques de l'OIT – l'emploi, la protection sociale, le dialogue social et les principes et droits fondamentaux au travail – autour desquels s'articule l'Agenda du travail décent sont indissociables, interdépendants et se renforcent mutuellement.

20. En 2009, la Conférence a adopté le Pacte mondial pour l'emploi, affirmant que l'Agenda du travail décent constitue le cadre de la riposte à la crise économique mondiale et à ses conséquences. Le Pacte affirme notamment qu'il est fondamental, en particulier lors de fortes tensions sociales, de renforcer le respect et l'utilisation des mécanismes du dialogue social, notamment la négociation collective, à tous les niveaux, si besoin est.

21. A cet égard, la commission relève avec intérêt qu'il est prévu, dans les Propositions de programme et de budget pour 2012-13⁷ présentées par le Directeur général du BIT et adoptées par le Conseil d'administration puis par la Conférence, qu'une campagne mondiale sera lancée en faveur de la ratification et de l'application de toutes les normes mentionnées dans le Pacte mondial pour l'emploi, et que cette activité couvrira, parmi d'autres, les conventions en matière de négociation collective (n^{os} 98, 151 et 154).

22. A ce jour, sur 185 Etats Membres, 48 ont ratifié la convention (n^o 151) sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978, et 43 la convention (n^o 154) sur la négociation collective, 1981, et 29 les deux conventions. La commission relève que tous les Etats qui ont ratifié les conventions n^{os} 151 et 154 ont également ratifié la convention (n^o 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, et la convention (n^o 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, à l'exception du *Brésil* qui n'a pas ratifié la convention n^o 87. Cette étude d'ensemble se propose d'offrir aux Etats Membres qui n'ont pas encore ratifié les conventions n^{os} 151 et 154 des informations détaillées sur la portée de ces instruments ainsi que des orientations sur les moyens possibles de lever les obstacles qu'ils rencontrent en droit et dans la pratique.

23. Le but de la présente étude d'ensemble, qui traite des relations de travail et de la négociation collective dans la fonction publique, est de brosser un tableau global de la législation et de la pratique des Etats Membres touchant à l'application des conventions n^{os} 151 et 154, qu'elles aient été ratifiées ou non, et des recommandations n^{os} 159 et 163, en décrivant à la fois les initiatives positives prises dans certains pays et les problèmes

⁷ Document GB.310/PFA/2, paragr. 211.

rencontrés. L'étude met aussi en relief les principales observations formulées par la commission et les orientations que celle-ci a données par la suite en vue d'une application plus complète des conventions ratifiées. Elle analyse la portée, les méthodes et les difficultés de l'application des instruments en question, les aspects thématiques les plus marquants de chacun d'eux ainsi que leur mise en œuvre et leur impact. Enfin, elle examine les obstacles à la ratification auxquels certains Etats Membres sont confrontés, l'assistance technique qui peut être envisagée pour surmonter ces obstacles et les perspectives de ratification.

24. La présente étude est fondée, d'une part, sur les rapports communiqués aux termes de l'article 19 de la Constitution de l'OIT par les pays qui n'ont pas ratifié les conventions considérées et, d'autre part, sur les rapports fournis au titre des articles 22 et 35 par les gouvernements qui ont ratifié ces instruments. Le nombre de rapports fournis par les gouvernements au titre de l'article 19 est de 69 pour la convention n° 151, 98 pour la recommandation n° 159, 73 pour la convention n° 154 et 99 pour la recommandation n° 163⁸. En outre, la commission a reçu des informations et observations d'organisations de travailleurs⁹ et d'employeurs¹⁰ concernant ces instruments. Tout en examinant les informations contenues dans les rapports, la commission s'est efforcée de tenir compte de la législation et de la pratique en la matière; elle tient à souligner l'importance capitale qu'elle attache à la pratique, c'est-à-dire à la mise en œuvre concrète des conventions de l'OIT ratifiées; une compatibilité purement formelle des législations nationales avec les instruments de l'OIT, en l'absence d'une application effective de ces instruments, n'a pas grande signification.

25. Le lien entre les instruments qui font l'objet de la présente étude et les conventions fondamentales sur la liberté syndicale et la négociation collective (convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, et convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949) est indéniable. A cet égard, la commission rappelle qu'elle a, à maintes reprises, mis en exergue le lien entre le droit d'organisation et de négociation collective, d'une part, et le développement du potentiel humain, la croissance économique, la justice sociale et la paix durable, d'autre part, ainsi que la pertinence de ce droit, particulièrement en temps de crise économique, pour permettre la réalisation de l'objectif du travail décent.

26. Ainsi, la présente étude vient utilement compléter la précédente, intitulée *Donner un visage humain à la mondialisation*, étude d'ensemble sur les conventions fondamentales concernant les droits au travail à la lumière de la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, 2008, Conférence internationale du Travail, 101^e session, 2012, rapport III (Partie 1B) (ci-après, «étude d'ensemble de 2012») qui portait sur les huit conventions fondamentales de l'OIT¹¹, et dans laquelle la commission rappelait qu'elle a toujours considéré que le droit de constituer des organisations professionnelles et de s'y affilier devait être garanti à tous les agents de la

⁸ Voir annexe IV.

⁹ 132 observations ont été reçues de 40 organisations syndicales (voir cinquième partie de la présente étude et annexe V pour une liste des organisations concernées).

¹⁰ Cinq organisations nationales d'employeurs ont fait parvenir leurs observations (voir cinquième partie de la présente étude et annexe V pour une liste des organisations concernées).

¹¹ La convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948; la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949; la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930; la convention (n° 105) sur l'abolition du travail forcé, 1957; la convention (n° 138) sur l'âge minimum, 1973; la convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999; la convention (n° 100) sur l'égalité de rémunération, 1951; et la convention (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958.

fonction publique, qu'ils s'occupent de l'administration de l'Etat à l'échelon central, régional ou local, qu'ils soient des agents d'organismes assurant d'importants services publics ou qu'ils travaillent dans des entreprises de caractère économique appartenant à l'Etat¹². S'agissant de la négociation collective dans la fonction publique, la commission a considéré qu'elle comportait des particularités présentes à des degrés divers dans la plupart des pays, qui tiennent principalement à la double fonction de l'Etat, qui est dans ce cas à la fois employeur et législateur et qui est comptable en dernier ressort à l'égard de la population, de l'affectation et de la gestion de ses ressources¹³.

27. De manière générale, il convient de relever que les relations professionnelles dans la fonction publique impliquent des enjeux et des difficultés particuliers qui ont souvent conduit le législateur national à exclure les agents de la fonction publique des dispositions de la législation régissant les relations professionnelles et à prévoir des dispositions spéciales pour cette catégorie de travailleurs, que ce soit par l'élaboration de «statuts de la fonction publique» ou par l'adoption de lois et règles spéciales.

28. La reconnaissance des droits syndicaux des agents publics, y compris le droit de négociation collective, est depuis longtemps une revendication du mouvement syndical et, dans les cinquante dernières années, nombreux sont les pays qui ont adopté des normes en vue de la réalisation de cet objectif. L'examen des différentes législations du monde montre qu'une tendance claire se dessine au niveau mondial en faveur de la reconnaissance de ces droits; elle répond au souci d'éviter des discriminations à l'encontre des employés de l'administration publique, de la même manière qu'à l'encontre des travailleurs du secteur privé, notamment en matière de négociation collective de leurs conditions d'emploi. Cependant, des modalités particulières peuvent être prévues pour les employés publics. La commission souhaite souligner que la négociation collective, loin de porter atteinte à la qualité des services publics et à l'intérêt général, est un instrument susceptible de contribuer à des relations de travail harmonieuses, à une plus grande efficacité et efficience des services et, surtout, à créer les conditions d'un travail décent, respectant la dignité des agents publics. La négociation collective dans l'administration publique a donné lieu, dans les pays où elle existe, à la reconnaissance par les gouvernements concernés du rôle positif qu'elle peut jouer.

¹² Etude d'ensemble de 2012, paragr. 64.

¹³ *Ibid.*, paragr. 211.

Historique

29. 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 syndicale» parmi les objectifs de l'Organisation. De même, l'article 427 de cet instrument, relatif aux principes généraux, proclame «le droit d'association en vue de tous objets non contraires aux lois aussi bien pour les salariés que pour les employeurs».

30. En 1919, les auteurs de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, affirmant qu'«une paix universelle et durable ne peut être fondée que sur la base de la justice sociale» et constatant qu'il était «urgent d'améliorer des conditions de travail impliquant [...] l'injustice, la misère et les privations», ont fixé pour objectif fondamental à l'Organisation de réaliser la justice sociale, en particulier grâce à l'amélioration de ces conditions de travail et à l'adoption par toutes les nations «d'un régime de travail réellement humain».

31. Les objectifs originels de l'Organisation figurent au second attendu du Préambule de sa Constitution qui se lit ainsi: «Attendu qu'il existe des conditions de travail impliquant pour un grand nombre de personnes l'injustice, la misère et les privations, ce qui engendre un tel mécontentement que la paix et l'harmonie universelles sont mises en danger, et attendu qu'il est urgent d'améliorer ces conditions: par exemple, en ce qui concerne la réglementation des heures de travail, la fixation d'une durée maximum de la journée et de la semaine de travail, le recrutement de la main-d'œuvre, la lutte contre le chômage, la garantie d'un salaire assurant des conditions d'existence convenables, la protection des travailleurs contre les maladies générales ou professionnelles et les accidents résultant du travail, la protection des enfants, des adolescents et des femmes, les pensions de vieillesse et d'invalidité, la défense des intérêts des travailleurs occupés à l'étranger, l'affirmation du principe «à travail égal, salaire égal», l'affirmation du principe de la liberté syndicale, l'organisation de l'enseignement professionnel et technique et autres mesures analogues.»

32. La Conférence internationale du Travail, réunie à Philadelphie en 1944, a adopté à l'unanimité une déclaration solennelle concernant les buts et objectifs de l'OIT et les principes dont devait s'inspirer la politique de ses Membres. La Déclaration de Philadelphie a été incorporée dans la Constitution de l'OIT, développant et élargissant ainsi les objectifs originels de l'Organisation énoncés dans le Préambule. La Déclaration fait un objectif fondamental de la «lutte contre le besoin en vue de promouvoir le bien commun», ce dernier étant entendu comme étant «le progrès matériel et le développement spirituel» de tous les êtres humains «dans la liberté et la dignité, dans la sécurité économique et avec des chances égales», objectif qui doit constituer «le but central de toute politique nationale et internationale». Cet objectif fondamental dote l'Organisation de moyens d'action d'une grande ampleur dans les sphères sociale et économique, au point que la Déclaration de Philadelphie affirme qu'«il incombe à

l'Organisation internationale du Travail d'examiner et de considérer à la lumière de cet objectif fondamental, dans le domaine international, tous les programmes d'action et mesures d'ordre économique et financier».

33. Aux fins de la présente étude, le point marquant est que la Déclaration de Philadelphie, dans ses parties II et III, en reprenant les objectifs énoncés dans le Préambule de la Constitution, réaffirme notamment la liberté d'association et consacre explicitement, entre autres, la reconnaissance effective du droit de négociation collective, la coopération des employeurs et de la main-d'œuvre pour l'amélioration continue de l'organisation de la production et la collaboration des travailleurs et des employeurs à l'élaboration et à l'application de la politique sociale et économique.

34. Il faudra attendre près de trente années après l'adoption de la Constitution de l'OIT pour que la Conférence internationale du Travail parvienne à adopter un instrument général sur la liberté syndicale et un autre instrument, plus restreint quant à son champ d'application, sur la négociation collective. Nombreuses avaient cependant été les initiatives du groupe des travailleurs et de certains gouvernements pour qu'une convention de l'OIT régleme la liberté syndicale et le droit de négociation collective.

35. En effet, avant l'adoption de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, seuls deux instruments en la matière dont il faut souligner qu'ils n'ont pas une portée générale ont été adoptés. Il s'agit d'abord de la convention (n° 11) sur le droit d'association (agriculture), 1921, qui prévoit que tout Membre de l'Organisation internationale du Travail qui la ratifie s'engage à assurer à toutes les personnes occupées dans l'agriculture les mêmes droits d'association et de coalition qu'aux travailleurs de l'industrie, et à abroger toute disposition législative ou autre ayant pour effet de restreindre ces droits à l'égard des travailleurs agricoles. Il s'agit ensuite de la convention (n° 84) sur le droit d'association (territoires non métropolitains), 1947, qui s'intéresse au droit d'association et au règlement des conflits du travail dans les territoires non métropolitains.

36. Lorsqu'en 1948 la Conférence internationale du Travail a adopté à une écrasante majorité la convention n° 87, elle a reconnu le droit syndical tant aux travailleurs du secteur privé qu'à ceux du secteur public, y compris ceux de la fonction publique ainsi que le droit d'association des employeurs. 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, ainsi que celui de s'affilier à ces organisations, à la seule condition de se conformer aux statuts de ces dernières». Le seul groupe de travailleurs auquel pourrait ne pas s'appliquer ce principe général est celui de la police et des forces armées pour lesquelles il est laissé à la législation nationale le soin de déterminer dans quelle mesure les garanties prévues par la convention leur sont appliquées (article 9). La convention prévoit notamment que les organisations de travailleurs et d'employeurs ont le droit d'élaborer leurs statuts et règlements administratifs, d'élire librement leurs représentants, d'organiser leur gestion et leur activité, et de formuler leur programme d'action, et que les autorités publiques doivent s'abstenir de toute intervention de nature à limiter ce droit ou à en entraver l'exercice légal (article 3).

37. 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 d'autoriser la même exception concernant la police et les forces armées, mais aussi de préciser à l'article 6: «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.»

38. La convention n° 98 prévoit notamment la protection des travailleurs contre les actes de discrimination (article 1) et celle des organisations de travailleurs et d'employeurs contre les actes d'ingérence (article 2) ainsi que la promotion du développement et de l'utilisation de procédures de négociation volontaire de conventions collectives (article 4).

39. En 1959, année où son ordre du jour comportait une question relative aux problèmes des travailleurs non manuels, la Conférence a adopté des conclusions concernant le développement du programme de l'OIT en ce qui concerne les travailleurs non manuels, dans lesquelles elle demandait notamment l'examen de la situation du personnel de la fonction publique eu égard au droit d'organisation et de négociation collective, éventuellement à la faveur d'une réunion technique spéciale.

40. Ainsi, en 1963, la Réunion d'experts sur les conditions de travail et d'emploi du personnel de la fonction publique a été convoquée afin d'étudier, entre autres, la question de la liberté syndicale et des procédures de détermination des conditions d'emploi dans la fonction publique. C'est en partie pour tenir compte des conclusions de cette réunion d'experts que le Conseil d'administration a décidé d'instituer la Commission paritaire de la fonction publique, chargée d'étudier les questions relatives à l'emploi dans la fonction publique. A sa première session, en 1971, la commission paritaire a notamment recommandé au Conseil d'administration d'inscrire cette question à l'ordre du jour d'une prochaine session de la Conférence. Toutefois, le Conseil d'administration a alors décidé de donner priorité à d'autres questions.

41. En 1971, la Conférence a adopté la convention n° 135 et la recommandation n° 143 concernant les représentants des travailleurs. Le champ d'application de ces deux instruments est limité aux représentants des travailleurs dans l'entreprise et à leur protection ainsi qu'aux facilités à leur accorder dans l'exercice de leurs fonctions, et ne s'étend pas aux agents publics.

42. En 1975, la Conférence a adopté la convention n° 141 et la recommandation n° 149 sur les organisations de travailleurs ruraux; ces deux instruments reprennent pour l'essentiel le contenu des conventions n°s 87 et 98, en l'appliquant à une catégorie particulière de travailleurs.

43. En 1974, le Conseil d'administration a décidé de convoquer, l'année suivante, la Conférence technique sur la fonction publique (à laquelle tous les pays Membres étaient invités à envoyer une délégation bipartite) chargée d'étudier cette question et de conseiller l'OIT en ce qui concerne les mesures à prendre. La Conférence technique sur la fonction publique s'est réunie en avril 1975 et, dans ses conclusions, elle a invité à l'unanimité le Conseil d'administration à étudier la possibilité d'inscrire à l'ordre du jour d'une prochaine session de la Conférence internationale du Travail une question concernant la liberté syndicale et la détermination des conditions d'emploi dans la fonction publique, en vue de l'adoption d'un instrument international approprié, sur la base d'une esquisse préliminaire approuvée par elle. A ce sujet, il y a lieu de noter que la conférence technique, rappelant que la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, s'appliquait déjà à la fonction publique, n'a pas prévu dans l'esquisse préliminaire d'un éventuel instrument international de nouvelles dispositions relatives aux questions figurant déjà dans cette convention. En revanche, soulignant que la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, excluait les fonctionnaires publics de son champ d'application

(article 6), elle a étendu à la fonction publique les garanties prévues dans les domaines couverts par cette dernière convention ainsi que dans certains domaines connexes.

44. Donnant suite à la recommandation de la conférence technique, le Conseil d'administration a décidé d'inscrire la question à l'ordre du jour de la 63^e session (1977) de la Conférence.

45. Il aura donc fallu attendre près de trente années après l'adoption de la convention n° 98 pour que la Conférence adopte en 1978 la convention n° 151 et la recommandation n° 159 sur les relations de travail dans la fonction publique. Ces instruments viennent compléter la convention n° 98 dont le champ d'application ne couvrait pas les fonctionnaires publics, tout en ajoutant des éléments de la convention n° 135 qui concernent notamment les facilités à accorder aux représentants des travailleurs dans l'exercice de leurs fonctions.

46. La convention n° 151 reprend l'essentiel des dispositions de la convention n° 98 qui portent sur la protection contre la discrimination antisyndicale (article 4) et les actes d'ingérence (article 5). Cette convention inclut également une disposition concernant les droits civils et politiques des agents publics (article 9).

47. L'article 7 de la convention n° 151 prévoit en outre que «des mesures appropriées aux conditions nationales doivent, si nécessaire, être prises pour encourager et 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, ou de toute autre méthode permettant aux représentants des agents publics de participer à la détermination desdites conditions». Cette formulation reprend pour l'essentiel le principe de l'article 4 de la convention n° 98, avec une différence en ce qui concerne les 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 de participer à la détermination de leurs conditions d'emploi, dont la négociation collective est expressément mentionnée comme l'une des modalités possibles.

48. 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). 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 «les agents dont les responsabilités ont un caractère hautement confidentiel».

49. 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).

50. Bien que la reconnaissance du droit de 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. Pour cette raison, afin de permettre une reconnaissance plus large de la négociation collective, la convention n° 154 sur la négociation collective

et la recommandation n° 163 adoptées en 1981 ont la particularité de couvrir à la fois le secteur privé et le secteur public (à l'exception des forces armées et de la police). Pour ce qui concerne la fonction publique, la convention n° 154 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 la négociation collective des conditions de travail et d'emploi (articles 2 et 5, paragraphe 1). Ainsi, avec l'adoption de la convention n° 154, la communauté internationale reconnaît que la négociation collective constitue le moyen privilégié de régler les conditions de travail pour le secteur public comme pour le secteur privé.

51. En admettant des modalités particulières d'application, la convention n° 154 apporte une certaine souplesse dans l'application de ses dispositions et, de cette façon, elle permet de tenir compte des spécificités du secteur public ainsi que des divers régimes et procédures budgétaires nationaux.

52. Comme en témoigne ce bref historique, la transposition des principes et des droits syndicaux fondamentaux qu'énoncent la Constitution de l'OIT de 1919 et la Déclaration de Philadelphie dans les conventions internationales du travail mentionnées n'a pas été chose facile et a pris du temps.

Première partie

Droits syndicaux et facilités dans l'administration publique

I. Champ d'application de la convention (n° 151) sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978

**Convention (n° 151) sur les relations de travail
dans la fonction publique, 1978**

Article 1

La présente 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.

La mesure dans laquelle les garanties prévues par la présente convention s'appliqueront aux agents de haut niveau 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 sera déterminée par la législation nationale.

La mesure dans laquelle les garanties prévues par la présente convention s'appliqueront aux forces armées et à la police sera déterminée par la législation nationale.

Article 2

Aux fins de la présente convention, l'expression «agent public» désigne toute personne à laquelle s'applique cette convention conformément à son article 1.

Article 3

Aux fins de la présente convention, l'expression «organisation d'agents publics» désigne toute organisation, quelle que soit sa composition, ayant pour but de promouvoir et de défendre les intérêts des agents publics.

53. Lorsqu'en 1948 la Conférence internationale du Travail a adopté 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, y compris les agents de la fonction publique. L'article 2 de cette 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...».

54. La seule exception prévue par la convention n° 87 concerne les forces armées et la police, pour lesquelles il est laissé à la législation nationale le soin de déterminer la mesure dans laquelle les garanties prévues par la convention s'appliqueront (article 9 de la convention n° 87).

55. Lorsqu'en 1949 un nouvel instrument – la convention n° 98 sur le droit d'organisation et de négociation collective – destiné 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 que la 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 a reconnu que la négociation collective dans la fonction publique comportait des particularités que l'on retrouve, à des degrés divers, dans la plupart des pays. La première raison généralement invoquée est que l'Etat assume dans ce cas deux fonctions, celle d'employeur et celle de législateur qui se chevauchent parfois, voire se contredisent, ce qui peut susciter des difficultés. Par ailleurs, la marge de manœuvre de l'Etat dépend étroitement des recettes fiscales; or, en deuxième analyse, celui-ci est responsable devant la population de l'affectation et de la gestion de ses ressources, dans son rôle d'employeur. Enfin, dans certaines traditions juridiques ou socioculturelles, le statut de fonctionnaire est incompatible avec toute notion de négociation collective.

56. Tenant compte des travaux préparatoires¹⁴ de la convention n° 98, la commission d'experts a signalé que ce ne sont pas tous les fonctionnaires publics qui peuvent être exclus du champ d'application de la convention, mais seulement ceux qui sont commis à l'administration de l'Etat. La commission a adopté cette position 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*).

57. 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, ou toute autre méthode permettant aux représentants des agents publics de participer à la détermination desdites conditions». 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 de participer à la détermination de leurs conditions d'emploi, dont la négociation collective est expressément mentionnée comme l'une des modalités possibles.

58. *Relation entre les conventions.* En 1977, la Commission de la fonction publique de la Conférence internationale du Travail a décidé, au cours de la préparation de la convention n° 151, de ne pas retenir le paragraphe suivant: «Les Membres qui ratifient la convention pourraient exclure de son champ d'application les personnes employées dans des entreprises ou établissements publics à caractère commercial, industriel, agricole ou similaire, ou certaines catégories d'entre elles.» Il a alors été précisé que l'idée était de couvrir les travailleurs qui sont exclus de la convention n° 98 et que les champs d'application de la convention proposée et de la convention n° 98 devraient être tels qu'aucune catégorie de travailleurs, à l'exception de celles qui sont spécifiquement exclues par la convention proposée, ne puisse échapper à l'une ou l'autre des conventions¹⁵. Ainsi, comme le prévoit l'article 1, paragraphe 1, la convention s'applique à toutes les personnes employées par les autorités publiques, dans la mesure

¹⁴ L'ensemble des travaux préparatoires des conventions et recommandations de l'OIT est disponible en ligne, sur le site de l'OIT, dans la base de données LABORDOC.

¹⁵ Conférence internationale du Travail, 63^e session, 1977, *Compte rendu des travaux*, p. 674, rapport de la Commission de la fonction publique, paragr. 48.

où des dispositions plus favorables d'autres conventions internationales du travail ne leur sont pas applicables.

59. La sauvegarde prévue à l'article 1, paragraphe 1, de la convention a été utile pour trancher dans des situations où les dispositions des conventions n^{os} 87 et 98, notamment, étaient plus favorables que celles de la convention n^o 151. Ainsi, le Comité de la liberté syndicale, entre autres, a eu l'occasion, à plusieurs reprises, de se prononcer sur les relations entre les conventions de l'OIT¹⁶. Par exemple, il a relevé que l'article 4 de la convention n^o 98 offre des dispositions plus favorables aux travailleurs que l'article 7 de la convention n^o 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. Le comité a considéré qu'en pareil cas, compte tenu des dispositions de l'article 1 de la convention n^o 151, l'article 4 de la convention n^o 98 devrait donc être appliqué de préférence à l'article 7 de la convention n^o 151, 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'emploi¹⁷.

60. *La notion d'autorité publique.* En 1978, la Commission de la fonction publique s'est mise d'accord pour que l'expression «autorités publiques» à l'article 1, paragraphe 1, de la convention fût comprise comme désignant tous organes ou institutions investis de l'autorité publique ou assumant des fonctions publiques¹⁸. A cet égard, il a été rappelé qu'il appartenait à chaque gouvernement au premier chef 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.

61. Il ressort des travaux préparatoires que sont exclus de cette définition les parlementaires et autres titulaires de charges électives, les magistrats et certains hauts fonctionnaires ayant des fonctions de type politique¹⁹. En ce qui concerne les magistrats, le droit d'organisation est reconnu par la convention n^o 87.

62. *Agents exerçant des fonctions de direction, participant à la formulation de politiques ou assumant des responsabilités à caractère hautement confidentiel.* En outre, la convention laisse à la législation nationale le soin de déterminer la mesure dans laquelle les garanties prévues par la convention s'appliqueront aux agents de haut niveau 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 (article 1, paragraphe 2).

63. En 1978, la Commission de la fonction publique a précisé que les mots «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» devaient être compris comme ne permettant pas

¹⁶ *Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale*, cinquième édition, 2006, paragr. 1061 à 1064 (ci-après «Comité de la liberté syndicale, *Recueil*, 2006»).

¹⁷ Comité de la liberté syndicale, 256^e rapport, cas n^o 1391 (Royaume-Uni), paragr. 85.

¹⁸ Conférence internationale du Travail, 64^e session, 1978, *Compte rendu des travaux*, p. 25/4, rapport de la Commission de la fonction publique, paragr. 23.

¹⁹ Conférence internationale du Travail, 63^e session, 1977, *Compte rendu des travaux*, p. 672, rapport de la Commission de la fonction publique, paragr. 37; et Conférence internationale du Travail, 64^e session, 1978, *Compte rendu des travaux*, p. 25/4, rapport de la Commission de la fonction publique, paragr. 24.

d'exclure des personnes dont les fonctions de direction étaient accessoires ou qui constituaient seulement une part peu importante de leurs tâches habituelles et que ce paragraphe visait à assurer un certain degré de souplesse, en laissant à la discrétion des gouvernements de décider la mesure dans laquelle les instruments proposés s'appliqueraient à un nombre limité de tels employés de haut niveau et d'agents dont les responsabilités ont un caractère hautement confidentiel²⁰.

64. A cet égard, tant la commission d'experts que le Comité de la liberté syndicale ont eu à se prononcer sur des législations ou des pratiques nationales qui, du fait de définitions trop larges de la catégorie des «agents de haut niveau dont les fonctions sont normalement considérées comme ayant trait à la formulation des politiques à suivre ou à des tâches de direction» et des «agents dont les responsabilités ont un caractère hautement confidentiel», ou en raison d'une classification trop fréquente de postes d'agents publics dans cette catégorie, entravaient dans la pratique les droits syndicaux; de telles dispositions ou pratiques, combinées parfois à l'exigence d'un nombre minimum relativement élevé de membres pour constituer un syndicat, peuvent même, dans la pratique, constituer des actes d'ingérence dans les affaires syndicales, empêcher la constitution de syndicats et, partant, violer gravement les droits syndicaux des agents publics concernés.

65. La commission considère que la notion de confidentialité doit être interprétée de façon restrictive; de la même manière, la qualification de tâches comme étant des tâches de direction, ou encore de fonctions comme ayant trait à la formulation des politiques, doit être aussi limitée que possible. Il appartient à la commission d'experts et au Comité de la liberté syndicale de déterminer au cas par cas s'il a été recouru de façon trop large à la notion de confidentialité ou à la qualification de tâches comme étant des tâches de direction, ou encore de fonctions comme ayant trait à la formulation des politiques. Pour ce faire, les organes de contrôle se fondent sur des critères tels que le pouvoir de sanction dont disposent les agents publics concernés ou encore la mesure dans laquelle leurs fonctions incluent la capacité à émettre des normes ou des décisions administrative, à représenter l'Etat, à superviser les comptes publics (par exemple, les auditeurs ou parfois les comptables publics), etc. Ces critères sont donc fondés sur la nature des activités ainsi que sur la position hiérarchique des agents concernés, lesquels doivent disposer, selon la commission, d'un degré d'autonomie élevé.

66. Une partie des agents publics entrant dans la définition de l'article 1, paragraphe 2, de la convention est constituée des personnes de niveau élevé ou ayant des responsabilités hautement confidentielles dont la nomination et la révocation sont libres. Il s'agit par exemple des ministres, secrétaires d'Etat, directeurs généraux et autres personnels de confiance. Il est important de distinguer cette situation de la pratique qui s'est développée dans certains Etats et qui consiste à avoir recours à des postes de libres nomination et destitution, à grande échelle, et pour l'accomplissement de tâches qui relèvent en définitive des missions permanentes de l'administration publique, ce qui pose problème au regard de la convention.

67. *Forces armées et police.* L'article 1, paragraphe 3, de la convention prévoit que la mesure dans laquelle les garanties prévues par la présente convention s'appliqueront aux forces armées et à la police sera déterminée par la législation nationale.

²⁰ Conférence internationale du Travail, 63^e session, 1977, *Compte rendu des travaux*, p. 674, rapport de la Commission de la fonction publique, paragr. 47; et Conférence internationale du Travail, 64^e session, 1978, *Compte rendu des travaux*, p. 25/4, rapport de la Commission de la fonction publique, paragr. 26.

68. Lors des travaux préparatoires, il a été considéré que la question de la mesure dans laquelle les personnes exerçant des fonctions analogues à celles des forces armées et de la police pouvaient être exclues pourrait le mieux être déterminée par la commission dans l'exercice de ses fonctions de contrôle, comme elle l'a fait dans le passé lorsqu'elle a interprété d'autres conventions contenant l'expression «forces armées et police»²¹.

69. Il est intéressant de noter que, dans un nombre important de pays, la législation mettant en œuvre les dispositions de la convention s'applique également au personnel des forces armées et de la police; certains Etats consacrent même le droit de négociation collective aux forces de police²².

70. La commission souligne qu'en tout état de cause la convention s'applique au personnel civil des forces armées et au personnel rattaché à la police. Dans certains pays, ces personnels n'ont pas de droits syndicaux²³.

71. Des problèmes de conformité à la convention se posent régulièrement s'agissant des services pénitentiaires. Par exemple, au *Botswana*, la loi sur la fonction publique, la loi sur les syndicats et les organisations d'employeurs, telle que modifiée en 2003 (loi TUEO), et la loi sur les conflits du travail ne s'appliquent pas aux services pénitentiaires. La commission, prenant note de la déclaration du gouvernement selon laquelle la législation nationale définissait les services pénitentiaires comme des services de sécurité, a rappelé que, en vertu de l'article 1 de la convention, seuls la police, les forces armées, les agents de haut niveau, dont les fonctions sont normalement considérées comme ayant trait à la formulation des politiques à suivre ou à des tâches de direction, et les agents dont les responsabilités ont un caractère hautement confidentiel peuvent être exclus du champ d'application de la convention, et prié le gouvernement de modifier l'article 2 de la loi TUEO, l'article 2 de la loi sur les conflits du travail et l'article 35 de la loi sur les prisons, afin de garantir aux services pénitentiaires les droits consacrés dans la convention²⁴.

72. Pour ce qui est des notions d'agent public et d'organisation d'agents publics, définies aux articles 2 et 3 de la convention, il est précisé, pour cette dernière, qu'elle couvre toute organisation, *quelle que soit sa composition*, ayant pour but de promouvoir et de défendre les intérêts des agents publics. En 1978, la Commission de la fonction publique a admis que l'expression «quelle que soit sa composition» visait à inclure les organisations mixtes, composées à la fois d'agents publics et d'autres travailleurs²⁵.

²¹ Conférence internationale du Travail, 63^e session, 1977, *Compte rendu des travaux*, p. 674, rapport de la Commission de la fonction publique, paragr. 50; et Conférence internationale du Travail, 64^e session, 1978, *Compte rendu des travaux*, p. 25/5, rapport de la Commission de la fonction publique, paragr. 30.

²² Par exemple, en *Afrique du Sud*, en *Belgique*, au *Brésil*, en *Nouvelle-Zélande* et dans un certain nombre d'Etats fédérés des *Etats-Unis*.

²³ Par exemple, au *Pakistan*, les employés des chemins de fer sont considérés comme faisant partie des forces armées et, en conséquence, sont exclus des droits syndicaux.

²⁴ *Botswana* – CEACR, convention n° 151, observation, 2012.

²⁵ Conférence internationale du Travail, 64^e session, 1978, *Compte rendu des travaux*, p. 25/7, rapport de la Commission de la fonction publique, paragr. 36; et *Burundi* – CEACR, convention n° 87, demande directe, 2012. La commission a eu l'occasion, par exemple en examinant la situation au *Burundi* dans le cadre de l'application de la convention n° 87, de préciser que, si l'on peut admettre que les organisations de base des agents de la fonction publique soient limitées à cette catégorie de travailleurs, ces organisations devraient cependant pouvoir s'affilier librement aux fédérations et confédérations de leur choix, y compris celles regroupant également des organisations du secteur privé.

II. Droits civils et politiques reconnus aux agents publics

Introduction

73. Dans son préambule, la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, principal fondement du droit international relatif aux droits de l'homme, met en relief le caractère universel de ces droits: «Considérant que la reconnaissance de la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine et de leurs droits égaux et inaliénables constitue le fondement de la liberté, de la justice et de la paix dans le monde.» Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et ses deux protocoles facultatifs et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, entrés en vigueur en 1976, sont venus compléter et développer la Déclaration universelle.

74. Les principes de base des droits de l'homme énoncés pour la première fois dans cette Déclaration – universalité, interdépendance et indivisibilité – et le fait que les droits de l'homme s'accompagnent de droits et d'obligations de la part des autorités et des détenteurs de ces droits ont été réaffirmés dans de nombreuses conventions, déclarations et résolutions internationales relatives aux droits de l'homme ²⁶, ainsi que dans la pratique des Etats.

75. Avant de traiter plus précisément des droits civils et politiques des agents publics, la commission a jugé utile de réaffirmer l'importance qu'il convient d'attacher aux principes fondamentaux énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, estimant que la violation de ces principes risque de porter atteinte au libre exercice des droits syndicaux. En effet, l'affirmation de l'existence d'une interrelation entre les divers droits fondamentaux de l'homme est une condition préalable à l'application effective de ces droits. Cette interrelation signifie qu'aucun de ces droits fondamentaux ne peut s'exercer pleinement s'il ne se conçoit pas comme coexistant nécessairement avec les autres. De fait, l'interrelation entre la liberté syndicale et les libertés civiles et politiques a été mise en relief par la résolution concernant les droits syndicaux et leurs relations avec les libertés civiles, adoptée par la Conférence internationale du Travail à sa 54^e session, en 1970.

76. La résolution sur les droits syndicaux et les libertés civiles reconnaît que: «les droits conférés aux organisations de travailleurs et d'employeurs se fondent sur le respect des libertés civiles, qui ont été énoncées notamment dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, et que l'absence des libertés civiles enlève toute signification au concept des droits syndicaux».

²⁶ Voir, par exemple, <http://www.un.org/fr/documents/udhr/law.shtml>.

Portée des droits civils et politiques reconnus aux agents publics

Convention (n° 151) sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978

Article 9

Les agents publics doivent bénéficier, comme les autres travailleurs, des *droits civils et politiques* qui sont essentiels à l'exercice normal de la liberté syndicale, sous la seule réserve des obligations tenant à leur statut et à la nature des fonctions qu'ils exercent.

Résolution de l'OIT de 1970 concernant les droits syndicaux et leurs relations avec les libertés civiles

La Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail:

(...)

2. Met un accent particulier sur les libertés civiles suivantes, définies dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, qui sont essentielles à l'exercice normal des droits syndicaux: a) le droit à la liberté et à la sûreté de la personne ainsi qu'à la protection contre les arrestations et les détentions arbitraires; b) la liberté d'opinion et d'expression, en particulier le droit de ne pas être inquiété pour ses opinions et celui de chercher, de recevoir et de répandre, sans considération de frontière, les informations et les idées par quelque moyen d'expression que ce soit; c) la liberté de réunion; d) le droit à un jugement équitable par un tribunal indépendant et impartial; et e) le droit à la protection des biens des syndicats.

77. Au cours des discussions qui ont eu lieu sur cette question en 1977 et en 1978, avant l'adoption de la convention n° 151, la Commission de la fonction publique a précisé que les droits civils et politiques auxquels se référait cet article étaient ceux reconnus comme essentiels à l'exercice normal des droits syndicaux par la résolution de l'OIT concernant les droits syndicaux et leurs relations avec les libertés civiles²⁷.

78. Cette résolution, adoptée par la Conférence en 1970, réaffirme le lien essentiel entre les libertés publiques et les droits syndicaux déjà souligné par la Déclaration de Philadelphie de 1944²⁸.

79. Considérant, entre autres, «qu'il existe des principes fermement établis et universellement reconnus qui définissent les garanties fondamentales des libertés civiles et qui doivent constituer un idéal commun à atteindre par tous les peuples et par toutes les nations», la Conférence a énuméré explicitement les droits fondamentaux nécessaires à l'exercice de la liberté syndicale, à savoir principalement: «a) le droit à la liberté et à la sûreté de la personne ainsi qu'à la protection contre les arrestations et les détentions arbitraires; b) la liberté d'opinion et d'expression, en particulier le droit de ne pas être inquiété pour ses opinions et celui de chercher, de recevoir et de répandre, sans considération de frontière, les informations et les idées par quelque moyen d'expression que ce soit; c) la liberté de réunion; d) le droit à un jugement équitable par un tribunal indépendant et impartial; et e) le droit à la protection des biens des syndicats»²⁹. En

²⁷ Conférence internationale du Travail, 63^e session, 1977, *Compte rendu des travaux*, p. 680; rapport de la Commission de la fonction publique, paragr. 102; et Conférence internationale du Travail, 64^e session, 1978, *Compte rendu des travaux*, p. 25/11; rapport de la Commission de la fonction publique, paragr. 75.

²⁸ La Déclaration de Philadelphie proclame en son article I b) que la liberté d'expression et d'association est une condition indispensable d'un progrès soutenu et fait référence en son article II a) aux droits fondamentaux inhérents à la dignité humaine.

²⁹ *Résolution de l'OIT concernant les droits syndicaux et leurs relations avec les libertés civiles* (adoptée le 25 juin 1970), paragr. 2.

adoptant cette résolution, la Conférence a réaffirmé que, en l'absence d'un ordre démocratique respectant les droits fondamentaux et les libertés publiques, la liberté syndicale ne peut se développer pleinement, considérant que, «sans indépendance nationale et liberté politique, il ne peut y avoir pleinement et véritablement de droits syndicaux».

80. Depuis l'adoption de cette résolution, la commission d'experts, la Commission de l'application des normes de la Conférence ainsi que le Comité de la liberté syndicale attirent systématiquement l'attention sur l'interdépendance des libertés publiques et des droits syndicaux, soulignant ainsi l'idée qu'un mouvement syndical réellement libre et indépendant ne peut se développer que dans un climat exempt de violence, de pressions ou de menaces de quelque nature que ce soit à l'encontre des dirigeants et des membres de ces organisations, et que les syndicats sont souvent un instrument pour promouvoir le développement démocratique, particulièrement dans les cas où la loi n'autorise pas, dans la sphère politique, l'expression d'opinions démocratiques et pluralistes. La commission souligne qu'en l'absence d'un plein droit d'organisation, exercé sans ingérence, le droit de négociation collective ne peut s'exercer de manière significative.

81. La commission souligne que, sous la seule réserve des obligations tenant au statut des agents publics et à la nature des fonctions qu'ils exercent, ce qui couvre notamment la question du devoir de réserve et de loyauté qui incombe aux agents publics, les droits de l'homme sont applicables aux agents publics au même titre qu'à tout autre citoyen.

82. Elle rappelle à ce propos que l'interdépendance du respect des droits de l'homme et du respect de la liberté syndicale implique, en particulier, que les pouvoirs publics ne s'ingèrent pas dans les activités syndicales légitimes des organisations en soumettant les dirigeants syndicaux ou les membres des organisations syndicales à des arrestations ou des détentions arbitraires ni en les accusant d'actes criminels en raison de leur affiliation ou de leurs activités syndicales légitimes. En outre, elle considère que des enquêtes judiciaires indépendantes doivent être menées rapidement lorsque des allégations de violation des droits et principes garantis par la convention sont formulées, afin d'établir les faits et de déterminer les responsabilités, de sanctionner les coupables et les instigateurs et de prévenir la répétition de tels actes. A cet égard, la commission rappelle également que la lenteur excessive des procédures instituées pour répondre à de tels actes entraîne une impunité de fait, qui est de nature à renforcer un climat de violence et d'insécurité déjà existant. Elle souligne aussi qu'il est nécessaire d'assurer une formation spécifique des forces de l'ordre à la question de la liberté syndicale, afin d'éviter les violences et les arrestations arbitraires.

83. La commission constate avec une profonde préoccupation que la question des droits civils des agents publics dans la pratique continue de poser des problèmes dans un nombre important de pays et que, par exemple, des assassinats de dirigeants syndicaux et de syndicalistes³⁰ ou une répression violente de manifestations continuent à se produire. L'examen quant au fond des nombreuses allégations d'atteinte aux droits syndicaux, dont a été saisi le Comité de la liberté syndicale depuis son institution en novembre 1951, démontre que la limitation des libertés civiles et politiques est l'une des causes majeures de violation de la liberté syndicale. L'ensemble de ces violences et violations touche également les agents publics.

84. Par ailleurs, la commission est d'avis que les dispositions qui interdisent de façon générale les activités politiques ou partisans exercées par les organisations d'agents

³⁰ Voir, par exemple, *Colombie et Guatemala*, y compris dans le secteur public, et, dans le domaine de la construction, *Panama et République bolivarienne du Venezuela*.

publics pour la promotion de leurs objectifs spécifiques sont contraires aux principes de la liberté syndicale; l'interdiction de toute activité politique par les syndicats ne serait pas applicable dans la pratique.

85. La commission rappelle que les organisations d'agents publics doivent elles aussi avoir la possibilité d'exprimer publiquement leurs opinions sur les questions générales relatives à la politique économique et sociale qui ont un impact direct sur les intérêts de leurs membres. Néanmoins, dans l'expression de leurs opinions, les organisations syndicales ne devraient pas dépasser les limites convenables et devraient s'abstenir d'excès de langage³¹.

86. En lien avec la question du devoir de réserve et de loyauté qui incombe aux agents publics, la commission fait observer que des limites à la liberté d'expression de ces agents peuvent se justifier jusqu'à un certain point, surtout dans le cas des agents qui exercent de hautes responsabilités, et en particulier dans l'expression d'opinions au sujet de l'administration.

87. Les agents publics sont généralement soumis à des obligations spécifiques dans l'exercice de leurs fonctions. Ils ont, par exemple, l'obligation de se consacrer à leur fonction, l'obligation de désintéressement, le devoir d'obéissance, l'obligation de loyauté, l'obligation de réserve, l'obligation de neutralité ou l'obligation de discrétion professionnelle dont le non-respect peut être sanctionné par des mesures disciplinaires³². Plusieurs gouvernements expliquent, dans leur rapport soumis en vertu de l'article 19 de la Constitution, que ces obligations sont imposées pour protéger la fonction publique, garantir la transparence et prévenir la corruption. Par ailleurs, au *Canada*, l'impartialité politique est une valeur fondamentale énoncée dans la Loi sur l'emploi dans la fonction publique (LEFP). Selon le gouvernement, elle constitue un élément essentiel d'une fonction publique professionnelle et d'un gouvernement démocratique responsable. Dans une fonction publique politiquement impartiale, les nominations sont fondées sur le mérite et exemptes d'influence politique. De plus, les fonctionnaires y exercent leurs fonctions de façon politiquement impartiale et sont perçus comme tels. La partie 7 (activités politiques) de la LEFP et son règlement d'application prévoient un régime de gestion des activités politiques des fonctionnaires, fondé sur la nécessité de trouver un juste équilibre entre le droit des employés de se livrer à des activités politiques et le principe de l'impartialité de la fonction publique. Ainsi, les fonctionnaires peuvent participer à des activités politiques, sauf si celles-ci portent ou semblent porter atteinte à leur capacité d'exercer leurs fonctions de façon politiquement impartiale. En *France*, conformément au Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, maintenu en vigueur par la Constitution du 4 octobre 1958, le fonctionnaire, comme tout travailleur, dispose du droit à ne pas être lésé dans son emploi en raison de ses croyances et de ses opinions. Il a notamment le droit d'appartenir à un parti politique ou à une association culturelle. Par ailleurs, l'administration ne saurait refuser à quiconque l'autorisation de concourir à un emploi dans la fonction publique pour cause d'opinions politiques et celles-ci ne doivent pas être mentionnées dans le dossier du fonctionnaire.

88. Dans certains pays, les agents publics ne peuvent conserver leur poste lorsqu'ils assument un mandat politique. Dans d'autres, il leur est permis d'exprimer leurs opinions politiques, philosophiques ou religieuses en dehors du service, mais ils sont tenus d'exécuter leurs tâches de manière impartiale et objective. Par ailleurs, il leur est

³¹ Voir, par exemple, Comité de la liberté syndicale, 363^e rapport, cas n° 1865 (*République de Corée*), paragr. 131.

³² Voir, par exemple, Comité de la liberté syndicale, 360^e rapport, cas n° 2779 (*Uruguay*), paragr. 1136.

généralement interdit d'exercer à titre professionnel une activité privée lucrative de quelque nature que ce soit ou des activités qui entraînent des conflits d'intérêts avec leur statut d'agent public. Au *Tchad*, par exemple, cette interdiction ne s'applique pas à la production rurale, à la production d'œuvres scientifiques, littéraires ou artistiques ni à tout autre cas pour lequel un décret pris en Conseil des ministres confirme que ces activités n'engendrent aucun conflit d'intérêts avec la mission de service public ou sont compatibles avec la déontologie administrative. Dans certains pays, le droit de grève est interdit aux fonctionnaires publics ou soumis à des restrictions importantes (dans les travaux préparatoires de la convention n° 151, il a été établi que cette convention ne traite pas du droit de grève). Souvent, il est interdit aux hauts fonctionnaires, y compris aux magistrats, de faire partie de partis politiques. Certains gouvernements justifient cette restriction imposée aux magistrats en faisant valoir le respect du principe de la séparation des pouvoirs³³.

89. La commission note que presque tous les pays imposent aussi des restrictions additionnelles aux agents publics appartenant aux forces armées et à la police, du fait des fonctions spécifiques de ces agents³⁴. La commission considère que ces restrictions ne sont pas contraires à la convention n° 151 car elles sont conformes au paragraphe 3 de l'article 1.

90. Enfin, la commission souligne que les conventions relatives à la liberté syndicale ne contiennent pas de dispositions qui permettent d'invoquer l'état d'exception pour motiver une dérogation aux obligations découlant des conventions ou la suspension de leur application. Or le recours fréquent à l'état d'exception fait peser des menaces sérieuses sur l'exercice des droits syndicaux. Une telle excuse ne saurait justifier la restriction de libertés publiques indispensables à l'exercice effectif des droits syndicaux que dans des circonstances d'une extrême gravité (cas de force majeure, troubles civils graves, etc.) et à condition que toutes les mesures portant atteinte aux garanties établies dans les conventions soient limitées dans leur portée et leur durée à ce qui est strictement nécessaire pour faire face à une situation particulière. S'il est alors concevable dans le cas d'un état d'exception que l'exercice de certaines libertés publiques comme le droit de réunion publique ou le droit de manifestation dans la rue soit limité, suspendu, voire interdit, il n'est en revanche pas admissible que, dans le champ des activités syndicales, des garanties soient limitées, suspendues ou abolies³⁵.

³³ Voir, à cet effet, en Europe, la *Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales*, STCE n° 005 (1953), art. 10: «L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire.»

³⁴ Dans son rapport soumis en vertu de l'article 19 de la Constitution, le gouvernement de la *Hongrie* indique qu'il est formellement interdit aux membres des forces armées et aux soldats de s'impliquer de quelque manière que ce soit en politique. Leurs droits à la liberté d'expression et de réunion sont ainsi restreints.

³⁵ *Etude d'ensemble de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations sur la liberté syndicale et la négociation collective*, BIT, Genève, 1994 (ci-après «étude d'ensemble de 1994»); et BIT, rapport de la Commission instituée en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'OIT pour examiner la plainte au sujet de l'observation par la *Pologne* des conventions n°s 87 et 98, *Bulletin officiel*, Supplément spécial, série B, vol. LXVII, 1984, paragr. 479.

III. Protection contre les actes de discrimination antisyndicale et d'ingérence

91. En vertu des articles 4 et 5 de la convention n° 151, les Etats Membres sont tenus de prendre des mesures spécifiques garantissant aux agents publics une protection adéquate contre les actes de discrimination antisyndicale et aux organisations d'agents publics une protection adéquate contre tous actes d'ingérence des autorités publiques dans leur formation, leur fonctionnement et leur administration.

92. Le libellé de ces deux articles de la convention n° 151 reprend largement, en l'appliquant aux agents publics, celui des articles 1 et 2 de la convention n° 98 relatifs à la protection des travailleurs et de leurs organisations contre les actes de discrimination antisyndicale et d'ingérence. Il est, dès lors, naturel que les points de vue relatifs à cette question, établis par la commission en lien avec l'application de ces articles de la convention n° 98, soient généralement applicables à la situation des agents publics; toutefois, comme examiné ci-après, ces points de vue appellent certaines nuances du fait des caractéristiques particulières de l'administration publique, notamment en ce qui concerne les procédures et les garanties applicables.

93. Tout d'abord, les agents publics bénéficient, le plus souvent, tant au stade de leur nomination qu'au cours et à la fin de la relation d'emploi, de procédures spécifiques qui préviennent la discrimination en général et la discrimination antisyndicale en particulier. L'Etat ayant l'obligation de respecter scrupuleusement le principe de l'égalité des citoyens, l'accès à la carrière administrative nécessite en général la réussite d'un concours public auquel peuvent se présenter toutes les personnes répondant à une série de critères objectifs, déterminés à l'avance. Historiquement, l'introduction d'un tel système de recrutement répond à la volonté de dépolitiser l'administration et d'écartier les systèmes qui, dans la pratique, donnaient lieu au licenciement d'un grand nombre d'agents publics lorsque des changements politiques se produisaient dans le pays.

94. Pour ce qui est du licenciement, ces procédures particulières sont généralement plus protectrices que celles du secteur privé. Ainsi, la destitution ou le licenciement ne peuvent pas en général avoir d'effet immédiat ou survenir à la suite d'un simple préavis, mais doivent résulter d'une procédure garantissant le respect des droits de l'agent concerné. En outre, à la sécurité de l'emploi dont bénéficie l'agent public s'ajoutent parfois des procédures qui prévoient la participation de représentants des travailleurs ou de délégués syndicaux. Dans certains pays, la participation de représentants des travailleurs ou de délégués syndicaux à une procédure disciplinaire engagée à l'encontre d'un agent public constitue simplement une forme de surveillance du respect des règles applicables; dans d'autres pays, les représentants des travailleurs ou les délégués syndicaux participent pleinement à la prise de décisions lorsqu'il s'agit de mouvements de personnel, y compris en cas de transferts ou de cessation de la relation de travail.

95. Dans la pratique, le constat qu'il y a, en général, plus de travailleurs syndiqués dans le secteur public que dans le secteur privé³⁶ et moins de cas de discrimination antisyndicale montre que l'Etat employeur, qui doit faire preuve d'un comportement exemplaire en matière de non-discrimination et de non-ingérence antisyndicales, accepte généralement le mouvement syndical et ses revendications. Ce constat doit cependant être nuancé, les rapports de la commission et du Comité de la liberté syndicale attestant

³⁶ Par exemple, la commission a noté qu'en *Australie*, en date du mois d'août 2008, l'affiliation syndicale dans le secteur privé se chiffrait à 13,6 pour cent, alors qu'elle se chiffrait à 41,9 pour cent dans le secteur public. *Australie* – CEACR, convention n° 87, demande directe, 2010.

qu'il existe des pays où le nombre d'actes de discrimination à l'encontre des dirigeants syndicaux ou des agents publics, pour des motifs syndicaux, est très élevé, comme par exemple au *Guatemala*³⁷, ou considérable, comme au *Pérou* (bien que, comme il ressort des rapports du Comité de la liberté syndicale, très souvent, les autorités judiciaires ordonnent la réintégration dans ce pays; les rapports du Comité de la liberté syndicale peuvent être consultés dans la page Web de l'OIT sous la rubrique NORMLEX). En outre, la question des réductions de personnel a été mise en relief par les récents développements intervenus dans le cadre des mesures prises dans le contexte de la crise économique (voir plus loin dans le chapitre XII de la partie II). Si le risque que des actes de discrimination antisyndicale et d'ingérence soient commis dans le secteur public semble être relativement modéré en période de stabilité économique, ce risque ne saurait en aucun cas être considéré comme nul.

96. Il convient de garder à l'esprit la problématique particulière des agents contractuels au service de l'Etat, c'est-à-dire des agents sous un régime juridique non statutaire, qui ne bénéficient pas de la sécurité de l'emploi dans la fonction publique et qui relèvent en général du même régime que les travailleurs du secteur privé. Il en va de même dans les cas où la sous-traitance masque l'existence d'une authentique relation de travail dans la fonction publique ou encore dans les cas où il est fait appel de manière systématique à des fonctionnaires dont la nomination et la révocation sont libres pour des postes liés à des fonctions permanentes qui ne sont pas nécessairement des postes de confiance ou de haute responsabilité hiérarchique ou politique.

97. De manière générale, la commission souligne la nécessité d'adopter des dispositions législatives spécifiques à l'administration publique en matière de discrimination antisyndicale et d'ingérence³⁸. Par exemple, s'agissant du *Mali*, la commission a relevé que le statut général des fonctionnaires ne contient pas de disposition spécifique en matière de protection contre la discrimination antisyndicale et l'ingérence. Elle a par conséquent demandé au gouvernement de prendre les mesures nécessaires pour que la législation prévoit des dispositions précises de protection des travailleurs contre les actes de discrimination antisyndicale au moment de l'embauche et en cours d'emploi et contre les actes d'ingérence des autorités publiques, le tout devant être assorti de recours efficaces et rapides et de sanctions suffisamment dissuasives³⁹.

98. Cette protection législative peut être assurée soit par le biais d'une législation de portée générale qui s'appliquerait tant aux travailleurs du secteur privé qu'aux agents publics, soit d'une législation qui serait spécialement applicable à ces derniers. Par exemple, la loi de 2006 sur l'emploi, adoptée par le gouvernement de l'*île de Man*, qui prévoit une protection accrue contre la discrimination antisyndicale au moment du recrutement, pendant l'emploi et à la fin de l'emploi, s'applique tant au secteur privé qu'au secteur public⁴⁰. Au *Maroc*, c'est le statut général de la fonction publique (dahir du 24 février 1958) qui prévoit que l'appartenance ou non à un syndicat ne doit entraîner

³⁷ La commission a pris note du nombre très élevé d'allégations de licenciements antisyndicaux au *Guatemala* (selon les centrales syndicales, on en comptait des centaines dans de nombreuses institutions publiques et dans certaines entreprises publiques) et d'atteintes au droit de négociation collective, qui ont été présentées par la Confédération syndicale internationale (CSI) et le Mouvement syndical indigène et paysan guatémaltèque (MSICG). *Guatemala* – CEACR, observation, 2012.

³⁸ Voir, par exemple, *Tchad* – CEACR, demande directe, 2010; *Gabon* – CEACR, demande directe, 2012; *Région administrative spéciale de Macao* – CEACR, demande directe, 2012.

³⁹ *Mali* – CEACR, convention n° 151, observation, 2010.

⁴⁰ *Ile de Man* – CEACR, convention n° 151, observation, 2010.

aucune conséquence sur le recrutement, l'avancement, l'affectation et d'une manière générale la situation des agents soumis à ce statut ⁴¹.

99. La commission note que, si la majorité des législations nationales comportent des dispositions contre les actes de discrimination antisyndicale et d'ingérence, le degré de protection instauré varie en fonction de l'étape considérée (embauche, emploi et/ou licenciement), des personnes visées (dirigeants syndicaux ou affiliés), ou encore des procédures et sanctions prévues pour en assurer le respect. En général, l'inspection du travail n'a pas compétence pour traiter de la situation des fonctionnaires de la carrière administrative, le contrôle de l'application de la législation étant dans ce cas assuré par des agents ou organes administratifs particuliers (paritaires ou non) dans un premier temps, et par l'autorité juridictionnelle ensuite.

100. Outre les difficultés liées à l'absence de dispositions législatives adéquates, il arrive aussi que la commission constate un contraste marqué entre l'existence d'une législation qui se révèle conforme à la convention et l'absence, dans la pratique, de véritable protection contre les actes de discrimination et d'ingérence, pour différentes raisons.

101. La commission rappelle qu'à l'occasion de sa dernière étude d'ensemble (2012) elle a invité les gouvernements, afin d'évaluer l'efficacité générale de la protection offerte au niveau national, à lui communiquer, après avoir consulté les organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives, le nombre de plaintes soumises aux autorités compétentes dans ce domaine ainsi que les résultats des enquêtes et actions judiciaires entreprises, à la fois dans les secteurs public et privé, en précisant la durée moyenne.

Protection contre les actes de discrimination antisyndicale

Convention (n° 151) sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978

Article 4

1. Les agents publics doivent bénéficier d'une protection adéquate contre tous actes de discrimination tendant à porter atteinte à la liberté syndicale en matière d'emploi.

2. Une telle protection doit notamment s'appliquer en ce qui concerne les actes ayant pour but de:

- a) subordonner l'emploi d'un agent public à la condition qu'il ne s'affilie pas à une organisation d'agents publics ou cesse de faire partie d'une telle organisation;
- b) congédier un agent public ou lui porter préjudice par tous autres moyens, en raison de son affiliation à une organisation d'agents publics ou de sa participation aux activités normales d'une telle organisation.

102. Aux termes de l'article 4 de la convention n° 151, les actes de discrimination antisyndicale contre lesquels les Etats devraient assurer une protection adéquate en vertu de la convention, tant en pratique qu'au niveau législatif, couvrent en particulier les mesures visant à: i) subordonner l'emploi d'un agent public à la condition qu'il ne s'affilie pas à une organisation d'agents publics ou cesse de faire partie d'une telle

⁴¹ Rapport soumis en vertu de l'article 19 de la Constitution de l'OIT.

organisation; ou ii) congédier un agent public ou lui porter préjudice par tous autres moyens, en raison de son affiliation à une organisation d'agents publics ou de sa participation aux activités normales d'une telle organisation.

103. Si le risque qu'une personne soit victime de discrimination en général, et de discrimination antisyndicale en particulier, est généralement modéré lorsque l'employeur est l'Etat, pour les raisons évoquées plus tôt et notamment l'existence de procédures protectrices, tant au stade de l'embauche qu'en cours d'emploi et au moment de la cessation de la relation d'emploi, il n'en reste pas moins qu'il est loin d'être inexistant. Dès lors, il est nécessaire que des mesures soient prises pour garantir que les agents publics bénéficient d'une protection adéquate contre les actes de discrimination antisyndicale prévue par la convention.

104. Alors que plusieurs législations nationales (par exemple, *Argentine, Belgique, Espagne, France*) garantissent une protection complète, d'autres n'assurent explicitement qu'une protection contre certains actes de discrimination antisyndicale ou à certaines périodes de la relation de travail. A cet égard, certaines législations sanctionnent les actes de licenciement pour motifs antisyndicaux, mais pas les actes de discrimination pouvant survenir lors de l'embauche ou au cours de la relation d'emploi⁴². Inversement, d'autres n'assurent de protection qu'au stade du recrutement⁴³.

105. *Recrutement.* L'accès à la carrière administrative nécessite le plus souvent la réussite d'un concours très réglementé qui doit obligatoirement être publié⁴⁴ et auquel peuvent se présenter toutes les personnes répondant à une série de critères objectifs, déterminés à l'avance. Ces règles instaurent un degré de protection contre la discrimination à l'embauche qui est, dans certains pays, renforcé par certaines formes de contrôle syndical sur la nomination des agents publics. C'est ainsi que des délégués syndicaux assistent parfois aux concours en tant qu'observateurs (comme en *Allemagne* dans certains Länder ou en *Belgique*) ou ont même la possibilité de donner leur avis sur le choix définitif.

106. Néanmoins, il arrive aussi que la procédure de recrutement dans le secteur public présente des problèmes de discrimination antisyndicale⁴⁵. Un agent public victime de discrimination antisyndicale au stade du recrutement peut se heurter à des difficultés insurmontables car il lui sera souvent pratiquement impossible de prouver que son affiliation ou ses activités syndicales antérieures sont le véritable motif du refus de son embauche. Cela peut être le cas, par exemple, lorsque aucune disposition législative n'autorise le candidat en question à invoquer le caractère discriminatoire de la procédure de recrutement devant une autorité indépendante ou ne garantit une protection adéquate au sens de l'article 4 de la convention. Par conséquent, la commission estime que la législation devrait fournir des moyens de surmonter ces difficultés; par exemple certains pays, comme la *Slovénie*, prévoient l'inversion de la charge de la preuve et/ou autorisent le candidat à connaître les raisons qui ont conduit à ne pas le recruter lorsqu'il invoque par la voie légale et en apportant des indices rationnels le caractère antisyndical de son non-recrutement.

⁴² Etude d'ensemble de 2012, paragr. 177.

⁴³ Voir, par exemple, *Kiribati* – CEACR, observation, 2011.

⁴⁴ Voir, par exemple, l'article 57 de la loi sur les agents publics du 11 juin 2002 de la *Slovénie*.

⁴⁵ Dans les paragraphes suivants, la commission reprend, avec certaines adaptations, les orientations qu'elle a déjà formulées dans son étude d'ensemble de 2012 en matière de discrimination antisyndicale.

107. Par ailleurs, la commission rappelle que la constitution de «listes noires» de dirigeants syndicaux, de syndicalistes ou d'agents publics syndiqués dans le cadre des procédures de recrutement est incompatible avec les principes de la convention. Les problèmes se posent surtout dans le cas du personnel contractuel des administrations publiques. Dans certains pays, les textes législatifs interdisent expressément le recours à de telles listes. Rappelant que le caractère secret de ce type de listes rend souvent illusoire les recours prévus par les lois ordinaires sur la protection de la vie privée, la commission enjoint à nouveau les gouvernements à prendre des mesures très strictes et à diligenter les enquêtes nécessaires. Suite à ses commentaires sur l'usage de ces listes, la commission a noté avec satisfaction l'adoption par le *Royaume-Uni* du règlement de 2010 (listes noires) de la loi de 1999 sur les relations d'emploi, qui interdit la constitution, l'usage, la vente ou la mise à disposition de listes contenant des renseignements sur l'affiliation ou les activités syndicales présentes ou passées d'individus, dont le but est d'être utilisées de manière discriminatoire par des employeurs ou des agences de placement lors de l'embauche, du paiement du salaire ou du licenciement d'employés. Ce règlement prévoit aussi des dérogations à cette interdiction afin de protéger la compilation légitime ou légale de telles informations⁴⁶.

108. *En cours d'emploi.* Des mesures, telles que les suspensions, transferts, mutations, rétrogradations et privations ou restrictions de tous ordres (rémunération, avantages sociaux ou économiques, formation professionnelle, etc.), peuvent être motivées par des motifs antisyndicaux et causer de graves préjudices à l'agent public qui en est victime. Parfois, le non-renouvellement de contrats est lié aux activités syndicales. La commission estime qu'il est nécessaire d'adopter des dispositions contre tous les actes de discrimination antisyndicale et de prévoir des mesures de protection⁴⁷.

109. *Licenciement/destitution.* De toutes les manifestations de la discrimination antisyndicale, la destitution et le licenciement sont probablement les plus lourds de conséquences. A nouveau, il faut noter à cet égard que les procédures adoptées pour mettre un terme au contrat d'un agent public protègent généralement les droits de l'agent. Outre le fait que l'agent public est protégé par la sécurité de l'emploi dont il bénéficie, il convient de relever que les procédures disciplinaires qui peuvent être engagées contre un agent public présentent souvent des garanties, telles que la gradation des sanctions ou encore le contrôle syndical des procédures de sanction des agents publics. Dans certains cas, les accords collectifs conclus dans le secteur public ajoutent des garanties d'objectivité et d'impartialité aux procédures légales en renforçant les droits de la défense au profit de l'agent concerné.

110. Pour autant, plusieurs situations nationales continuent à poser des problèmes de compatibilité avec la convention dans ce domaine. Il en va notamment des législations qui permettent à l'Etat de mettre unilatéralement fin à l'emploi d'un agent public – notamment contractuel ou ayant un statut de libres nomination et destitution – sans invoquer de motifs, à condition de payer une indemnité prévue par la loi, même lorsque le véritable motif de la destitution ou du licenciement est l'affiliation ou l'activité syndicale de l'agent public. Ceci est particulièrement fréquent dans les situations où le recours à des agents publics dont la nomination et la destitution sont libres se généralise et cesse d'être restreint aux personnels de confiance et de direction. La commission souligne en particulier la nécessité de garantir aux agents publics une protection adéquate contre les licenciements antisyndicaux aussi dans le contexte de la négociation collective ou celui d'actions revendicatives des syndicats d'agents publics.

⁴⁶ *Royaume-Uni* – CEACR, convention n° 98, observation, 2011.

⁴⁷ Voir, par exemple, *République dominicaine* – CEACR, observation, 2012.

111. La détermination de la portée de la notion de «protection adéquate» au sens de l'article 4, paragraphe 1, de la convention est au centre des questions relatives au licenciement antisyndical et à ses modes de prévention et de réparation. La commission considère que sont compatibles avec la convention les systèmes qui prévoient: i) des mesures préventives (par exemple la nécessité d'obtenir l'autorisation préalable d'un juge, d'une autorité indépendante ou de l'inspection du travail – comme indiqué plus haut, dans la fonction publique, le rôle de l'inspection du travail est en général dévolu à des organes administratifs – pour décider du licenciement d'un représentant du personnel ou d'un délégué syndical); cette protection préventive est la plus effective et s'applique en général seulement aux dirigeants syndicaux ou aux fondateurs ou encore à certains responsables syndicaux; ii) des indemnités et des sanctions suffisamment dissuasives; ou iii) la réintégration de l'agent public licencié en raison de son affiliation ou de ses activités syndicales légitimes avec dédommagement rétroactif, ce qui, en l'absence de procédures préventives d'autorisation préalable, constitue le remède le plus efficace aux actes de discrimination antisyndicale. Comme signalé plus haut, dans certains cas, le contrôle syndical des procédures de sanction des agents publics peut être prévu dans des accords collectifs, lesquels instaurent parfois la simple présence de délégués syndicaux au cours des procédures disciplinaires, ou vont plus loin en requérant le consentement d'une centrale syndicale au licenciement d'un agent public. Une lenteur excessive des procédures de réintégration ainsi que la non-exécution des décisions de justice ordonnant la réintégration de syndicalistes licenciés constituent, de l'avis de la commission, de graves restrictions à l'exercice des droits syndicaux.

112. En revanche, la commission estime que ne sont pas compatibles avec la convention les législations qui autorisent les destitutions ou les licenciements de syndicalistes «sans cause» (c'est-à-dire sans indication du motif à l'agent visé) ou qui n'interdisent pas explicitement les licenciements pour motifs antisyndicaux. Le problème se pose de façon particulière dans le cas des agents contractuels des administrations publiques. Quel que soit le système choisi, les autorités chargées de l'examen du cas – tribunaux administratifs ou organismes spécialisés – doivent disposer de tous les pouvoirs nécessaires pour statuer rapidement, complètement et en toute indépendance et décider du remède le plus approprié en fonction des circonstances.

113. En pratique, bien que la convention n'exige pas des Etats qu'en cas de licenciement antisyndical ils introduisent dans leur législation la réintégration de l'agent public, ils sont de plus en plus nombreux à le faire. La commission a ainsi noté que, en *Namibie*, la loi de 2007 sur le travail prévoit la réintégration et le paiement des arriérés de salaire à titre de réparation pour des actes de discrimination antisyndicale⁴⁸. Certains pays préfèrent d'autres mesures de réparation. Pour la commission, la réintégration devrait au moins faire partie des mesures que peut ordonner l'autorité compétente, et en dernier ressort l'autorité judiciaire, en cas de discrimination antisyndicale. Si un Etat opte pour un système basé sur le principe de la réintégration, la commission souligne l'importance d'assurer que le système prévoit une compensation salariale rétroactive pour la période écoulée entre le licenciement et l'ordonnance de réintégration ou de réemploi ainsi que l'indemnisation du préjudice subi, de sorte que l'ensemble des mesures constitue une sanction suffisamment dissuasive. Il convient toutefois de noter ici que, à la différence de ce qui se passe le plus souvent dans le secteur privé où le travailleur qui conteste son licenciement se trouve sans salaire, les agents publics de nombre de pays continuent dans la majorité des cas à percevoir leur rémunération dans l'attente de la décision de justice, même quand ils sont suspendus de leurs fonctions.

⁴⁸ Voir, par exemple, *Namibie* – CEACR, demande directe, 2010.

114. Lorsque le pays opte pour un système d'indemnisation, la commission estime que l'indemnisation pour licenciement antisyndical doit remplir certaines conditions, à savoir: i) être suffisamment élevée afin d'être véritablement dissuasive; et ii) être réévaluée périodiquement (notamment dans les pays à taux d'inflation galopante où elle n'aurait plus, très rapidement, qu'un caractère symbolique), sur la base, par exemple, d'un nombre minimum d'unités de salaire ou de revenu imposable. En outre, l'agent responsable de l'acte antisyndical devrait être sanctionné de manière suffisamment dissuasive.

115. *Dirigeants et membres d'un syndicat.* Si la convention requiert d'assurer la protection de tous les agents publics contre les actes de discrimination antisyndicale, l'accent doit être mis tout particulièrement sur celle des représentants et dirigeants syndicaux. L'une des manières d'assurer cette protection est de prévoir que les délégués syndicaux ne peuvent être licenciés ou faire l'objet d'autres mesures préjudiciables ni dans l'exercice de leurs fonctions ni pendant un certain laps de temps suivant la fin de leur mandat. De plus, la nature et l'importance des fonctions du représentant syndical et les exigences de ce type de mandat devraient être prises en considération pour déterminer si une infraction a été commise et pour en apprécier la gravité.

116. Dans ce contexte, la commission nota en particulier avec intérêt la nouvelle loi sur le travail au Monténégro⁴⁹ qui s'applique aux salariés du secteur public et de l'administration de l'Etat et qui étend la protection du représentant syndical jusqu'à six mois après la cessation de ses activités syndicales. Le Comité de la liberté syndicale a également été amené à se prononcer sur des allégations de discrimination antisyndicale touchant en particulier des agents publics dirigeants syndicaux. Par exemple, dans le cas n° 2723 concernant *Fidji*, le comité a demandé au gouvernement de prendre les mesures nécessaires pour procéder à la réintégration d'un dirigeant syndical travaillant dans le secteur public de l'éducation dont le licenciement constituait un acte de discrimination antisyndicale, et ce sans perte de salaire ou d'indemnités. A cette occasion, le comité a rappelé que l'un des principes fondamentaux de la liberté syndicale est que les travailleurs doivent bénéficier d'une protection adéquate contre tous actes de discrimination tendant à porter atteinte à la liberté syndicale en matière d'emploi – licenciement, transfert, rétrogradation et autres actes préjudiciables –, cette protection étant particulièrement souhaitable en ce qui concerne les délégués syndicaux étant donné que, pour pouvoir remplir leurs fonctions syndicales en pleine indépendance, ceux-ci doivent avoir la garantie qu'ils ne subiront pas de préjudice en raison du mandat syndical qu'ils détiennent. Le comité a estimé que la garantie de semblable protection dans le cas de dirigeants syndicaux est en outre nécessaire pour assurer le respect du principe fondamental selon lequel les organisations de travailleurs ont le droit d'élire librement leurs représentants. Il a rappelé que l'une des manières d'assurer la protection des délégués syndicaux est de prévoir que ces délégués ne peuvent être licenciés ni dans l'exercice de leurs fonctions ni pendant un certain laps de temps suivant la fin de leur mandat, sauf évidemment en cas de faute grave⁵⁰.

117. En outre, de l'avis de la commission, il n'est pas suffisant de limiter la protection accordée en vertu de la convention aux représentants syndicaux sans l'étendre aux agents publics qui, sans être représentants syndicaux, sont affiliés à un syndicat. Enfin, la commission rappelle que la protection de la convention couvre tous les membres des comités syndicaux, y compris ceux faisant partie de syndicats non enregistrés ou en cours d'enregistrement.

⁴⁹ Monténégro – CEACR, demande directe, 2011 (loi sur le travail (O.G. n° 49/08)).

⁵⁰ Comité de la liberté syndicale, 362^e rapport, cas n° 2723 (*Fidji*), paragr. 832.

118. *Lenteur des procédures.* L'existence de dispositions législatives interdisant les actes de discrimination antisyndicale est insuffisante en l'absence de procédures rapides et efficaces qui en assurent l'application dans la pratique. Que le mécanisme institué soit axé sur la prévention ou la réparation du préjudice, des problèmes se posent dans la pratique, en raison en particulier de la lenteur des procédures. Les retards ainsi causés renvoient à des problèmes plus généraux qui tiennent aux insuffisances de l'inspection du travail et de l'administration de la justice dans certains pays. Ils renvoient aussi aux difficultés liées à la charge de la preuve et à la possibilité, contestée par la commission, qu'a l'Etat de se décharger de ses obligations en versant à l'agent public une indemnité insuffisante, sans commune mesure avec la gravité de l'acte de discrimination et du préjudice subis. Afin d'y remédier, la commission considère qu'il est important de conduire une enquête indépendante, rapide et approfondie sur toute allégation de discrimination antisyndicale. Elle souligne que plus la procédure est longue, plus les agents concernés seront enclins à abandonner leur prétention à la réintégration et à accepter un règlement d'ordre financier. La commission a été amenée à noter avec préoccupation la lenteur excessive de procédures nationales ou encore la possibilité de former des recours successifs qui retardent la décision définitive de plusieurs années (cinq ou sept ans, dans certains cas). La commission souligne qu'un retard excessif de la justice en cas de discrimination antisyndicale constitue une violation de la convention.

119. *Charge de la preuve.* L'une des principales difficultés concernant les allégations de discrimination en général – et de discrimination antisyndicale en particulier – porte sur la charge de la preuve. En effet, l'obligation faite aux agents publics de prouver que l'acte dénoncé a été motivé par des considérations antisyndicales peut constituer un obstacle insurmontable à l'établissement des responsabilités et à la garantie d'une réparation adéquate. Pour remédier à cette difficulté, certains Etats ont décidé de renforcer la protection des agents publics en exigeant, à certaines conditions, que les autorités prouvent que la mesure alléguée comme antisyndicale était motivée par des considérations autres que l'activité ou l'appartenance syndicale. De telles dispositions instituant «un renversement de la charge de la preuve» font partie des mécanismes préventifs de protection contre la discrimination antisyndicale qui, de l'avis de la commission, complètent utilement les autres types de sanctions et mesures de réparation pouvant être adoptées dans ce domaine. Certaines juridictions nationales ont parfois décidé d'inverser la charge de la preuve dans des cas de discrimination antisyndicale présumée⁵¹.

120. *Sanctions efficaces et suffisamment dissuasives.* L'efficacité des dispositions législatives interdisant les actes de discrimination antisyndicale dépend non seulement de l'efficacité des procédures de recours instituées, mais également des sanctions prévues qui devraient, de l'avis de la commission, être efficaces et suffisamment dissuasives⁵². Selon les législations, les sanctions peuvent être des amendes ou d'autres sanctions allant jusqu'à l'emprisonnement. Quant aux modes de réparation, ceux-ci devraient avoir pour but la réparation intégrale du préjudice subi tant sur le plan financier que professionnel. Les sanctions, qui ont la double fonction de punir les responsables et d'exercer un effet préventif de dissuasion, sont de nature à renforcer la protection contre la discrimination antisyndicale.

121. *Clauses de «sécurité syndicale».* La commission a reconnu que l'article 2 de la convention n° 87 laisse à la pratique et à la réglementation de chaque Etat le soin de décider s'il convient de garantir aux travailleurs ... le droit de ne pas adhérer à une

⁵¹ Par exemple, en Argentine, aux Etats-Unis ou en Namibie.

⁵² Voir, par exemple, Sao Tomé-et-Principe – CEACR, demande directe, 2011.

organisation professionnelle ou, au contraire, d'autoriser et, le cas échéant, de réglementer l'utilisation des clauses et pratiques de sécurité syndicale⁵³. La commission rappelle que les clauses dites de «sécurité syndicale» visent à rendre l'affiliation syndicale ou le paiement de cotisations syndicales obligatoires, en les subordonnant parfois à certaines conditions ou en interdisant certains types d'arrangements. Ces clauses spécifient soit que l'employeur n'engage que des travailleurs syndiqués, affiliés à un syndicat déterminé («closed shop»), soit qu'il a la liberté d'engager les travailleurs de son choix mais oblige ceux-ci à s'affilier à un syndicat dans un délai déterminé («union shop»). Elles peuvent également astreindre les travailleurs non syndiqués à verser au syndicat un montant équivalant à la cotisation syndicale sans que l'affiliation syndicale soit une condition d'emploi («agency shop») ou encore obliger l'employeur, conformément au principe du traitement préférentiel, à donner la préférence aux travailleurs syndiqués à l'embauche et à d'autres fins. Tenant compte des travaux préparatoires des conventions n^{os} 87 et 98, la commission a considéré que les clauses de sécurité syndicale sont compatibles avec la convention n^o 87, à condition toutefois de ne pas être imposées par la législation mais d'être le résultat de libres négociations entre syndicats de travailleurs et employeurs. La commission relève cependant que, de plus en plus, les clauses de sécurité syndicale sont contestées par des cours suprêmes nationales⁵⁴, ce qui est aussi en conformité avec la convention.

122. S'agissant de la question des clauses de sécurité syndicale dans le secteur public, la commission note que, en 1977, la Commission de la fonction publique de la Conférence internationale du Travail a fait siens les travaux de la Commission des relations professionnelles qui ont précédé l'adoption de la convention n^o 98, selon lesquels cet instrument ne devait en aucune façon être interprété comme autorisant ou comme interdisant les clauses de sécurité syndicale et de telles questions relèvent de la réglementation et de la pratique nationales⁵⁵. Il s'ensuit que les problèmes liés aux clauses de sécurité syndicale dans le secteur public doivent être résolus à l'échelon national, conformément à la pratique et au système de relations professionnelles de chaque pays, compte tenu aussi du principe exprimé dans le paragraphe précédent.

Protection contre les actes d'ingérence

Convention (n^o 151) sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978

Article 5

1. Les organisations d'agents publics doivent jouir d'une complète indépendance à l'égard des autorités publiques.
2. Les organisations d'agents publics doivent bénéficier d'une protection adéquate contre tous actes d'ingérence des autorités publiques dans leur formation, leur fonctionnement et leur administration.
3. Sont notamment assimilées aux actes d'ingérence, au sens du présent article, des mesures tendant à promouvoir la création d'organisations d'agents publics dominées par une autorité publique, ou à soutenir des organisations d'agents publics par des moyens financiers ou autrement, dans le dessein de placer ces organisations sous le contrôle d'une autorité publique.

⁵³ Etude d'ensemble de 1994, paragr. 100 (voir CIT, 30^e session, 1947, *Compte rendu des travaux*, p. 554; et CIT, 32^e session, 1949, *Compte rendu des travaux*, p. 464); et étude d'ensemble de 2012, paragr. 99.

⁵⁴ Voir, par exemple, «amparo directo en révisión n^o 1124/2000» de la Cour suprême du Mexique.

⁵⁵ Conférence internationale du Travail, 63^e session, 1977, *Compte rendu des travaux*, paragr. 60.

123. Certaines dispositions législatives protégeant directement ou indirectement les organisations d'agents publics contre les actes d'ingérence des autorités publiques sont formulées de manière générale, affirmant l'indépendance de ces organisations vis-à-vis des autorités publiques ou reprenant les termes mêmes de la convention. D'autres en revanche précisent les mesures interdites (par exemple, l'ingérence dans la formation ou l'administration des organisations d'agents publics, les activités visant à restreindre le droit des agents publics de s'associer en syndicats ou d'exercer un contrôle sur ces syndicats, les pressions en faveur ou à l'encontre d'une organisation d'agents publics, le soudoiment de dirigeants syndicaux, etc.).

124. En pratique, bien que la commission insiste sur la nécessité d'établir dans la législation des dispositions explicites prévoyant des procédures de recours rapides, accompagnées de sanctions efficaces et dissuasives contre les actes d'ingérence, les dispositions de ce type sont moins fréquentes que celles visant à protéger les agents publics contre les actes de discrimination antisyndicale. La commission constate que la protection contre les actes d'ingérence demeure inexistante ou insuffisante dans certains pays⁵⁶. En effet, certains gouvernements ont tendance à considérer que les organisations d'agents publics sont suffisamment fortes et développées pour être protégées contre tout acte d'ingérence ou que, en raison du pluralisme syndical, aucun problème ne se pose à cet égard.

125. En ce qui concerne la participation de l'Etat au financement de ces organisations ou certaines facilités accordées par l'Etat aux organisations d'agents publics, la commission estime que, s'il n'existe pas d'objection de principe à ce que l'Etat manifeste ainsi sa volonté de donner à ces organisations les moyens de remplir leurs fonctions, cela ne doit pas avoir pour effet de lui permettre d'exercer un contrôle sur les organisations d'agents publics ni de favoriser l'une au détriment d'une autre. Il est essentiel que les organisations d'agents publics conservent leur indépendance afin de pouvoir défendre efficacement les intérêts de leurs membres.

126. Les actes d'ingérence pouvant porter atteinte aux garanties de la convention prennent des formes si variées qu'il serait vain de tenter d'en dresser une liste exhaustive⁵⁷. Les plaintes de cette nature que le Comité de la liberté syndicale a examinées constituent une bonne illustration de leurs manifestations dans la pratique; ainsi, dans un cas concernant le *Guyana*, le comité a estimé que le fait que l'un des membres du gouvernement soit aussi dirigeant d'un syndicat représentant plusieurs catégories de travailleurs au service de l'Etat rendait possible des actes d'ingérence⁵⁸. Quant à la commission, elle a, par exemple, noté avec préoccupation qu'en *Ethiopie* la «proclamation sur les associations caritatives et les sociétés» prévoit le contrôle permanent des organisations établies en vertu de cette proclamation et accorde aux autorités gouvernementales le pouvoir discrétionnaire de s'ingérer dans l'enregistrement, l'administration et la dissolution des organisations auxquelles elles s'appliquent, parmi lesquelles, semble-t-il, les organisations de fonctionnaires et notamment celles des enseignants du secteur public⁵⁹. Au *Burundi*, la commission a rappelé que, si l'on peut admettre que les organisations de base des agents de la fonction publique soient limitées à cette catégorie d'employés, ces organisations devraient cependant pouvoir s'affilier

⁵⁶ Voir, par exemple, *Botswana* – CEACR, observation, 2012.

⁵⁷ Par exemple, la variété des actes d'ingérence est illustrée dans la rapport de la commission d'enquête sur les «droits syndicaux au Bélarus» (*Bulletin officiel*, vol. LXXXVII, 2004, série B, pp. 108 et suiv.).

⁵⁸ Comité de la liberté syndicale, 246^e rapport, cas n^o 1330 (*Guyana*), paragr. 379.

⁵⁹ *Ethiopie* – CEACR, convention n^o 87, observation, 2012.

librement aux fédérations et confédérations de leur choix, y compris celles regroupant également des organisations du secteur privé ⁶⁰.

127. Une «protection adéquate» contre les actes d'ingérence au sens de la convention impose que soient instituées des procédures de recours rapides et des sanctions suffisamment dissuasives contre de tels actes ⁶¹. Cependant, tout comme en matière de discrimination antisyndicale, certaines des sanctions établies par les Etats, lorsqu'elles existent, ne satisfont pas pleinement aux exigences d'efficacité et de dissuasion jugées nécessaires par la commission. Certains pays toutefois ont récemment réalisé des avancées intéressantes en la matière. Par exemple, la commission a noté avec intérêt l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur le travail au *Monténégro* ⁶² qui prévoit des sanctions pécuniaires plus importantes contre les actes d'ingérence dans les activités syndicales, et s'est félicitée de ce que, dans ce pays, des sanctions puissent être imposées à l'entreprise, à l'Etat ainsi qu'à l'Etat employeur lorsque l'Etat ne permet pas à ses salariés d'exercer librement leurs droits syndicaux ou n'assure pas au syndicat les conditions nécessaires à l'exercice des droits syndicaux.

128. Enfin, il convient de rappeler que la convention n° 151 n'aborde pas la question des rapports entre syndicats et partis politiques. Cette question a été traitée dans la résolution concernant l'indépendance du mouvement syndical, adoptée en 1952 par la Conférence internationale du Travail. A cette occasion, la Conférence a affirmé qu'il est indispensable de préserver, dans chaque pays, la liberté et l'indépendance du mouvement syndical afin de mettre ce dernier en mesure de remplir sa mission économique et sociale indépendamment des changements politiques qui peuvent survenir. Elle a en outre estimé que lorsque les syndicats décident, conformément aux lois et usages en vigueur dans leurs pays respectifs et à la volonté de leurs membres, d'établir des relations avec des partis politiques ou d'entreprendre une action politique conforme à la Constitution pour favoriser la réalisation de leurs objectifs économiques et sociaux, ces relations ou cette action politique ne doivent pas être de nature à compromettre la continuité du mouvement syndical ou de ses fonctions sociales et économiques, quels que soient les changements politiques qui peuvent survenir dans le pays. De plus, la Conférence a appelé les gouvernements désireux d'obtenir la collaboration des syndicats pour l'application de leur politique économique et sociale, à avoir conscience que la valeur de cette collaboration dépend dans une large mesure de la liberté et de l'indépendance du mouvement syndical, considéré comme facteur essentiel pour favoriser le progrès social, et à ne pas chercher à transformer le mouvement syndical en un instrument politique qu'ils utiliseraient pour atteindre leurs objectifs politiques. Les gouvernements ne devraient pas non plus essayer de s'immiscer dans les fonctions normales d'un syndicat, en prenant prétexte des relations que celui-ci entretient librement avec un parti politique.

⁶⁰ *Burundi* – CEACR, convention n° 87, demande directe, 2012.

⁶¹ Voir, par exemple, *Sao Tomé-et-Principe* – CEACR, demande directe, 2011.

⁶² *Monténégro* – CEACR, demande directe, 2011 (loi sur le travail (O.G. n° 49/08)).

IV. Facilités qui doivent être accordées aux représentants des organisations d'agents publics reconnues

Convention (n° 151) sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978

Article 6

1. Des facilités doivent être accordées aux représentants des organisations d'agents publics reconnues, de manière à leur permettre de remplir rapidement et efficacement leurs fonctions aussi bien pendant leurs heures de travail qu'en dehors de celles-ci.

2. L'octroi de telles facilités ne doit pas entraver le fonctionnement efficace de l'administration ou du service intéressé.

3. La nature et l'étendue de ces facilités doivent être déterminées conformément aux méthodes mentionnées dans l'article 7 de la présente convention ou par tous autres moyens appropriés.

Introduction

129. Les facilités à accorder aux représentants des organisations d'agents publics dans l'accomplissement de leurs tâches et activités syndicales sont une conséquence logique des fonctions que les constitutions nationales, les législations, les accords collectifs, les décisions arbitrales ou la pratique reconnaissent aux organisations syndicales, à savoir des fonctions de négociation, de consultation, de coopération et de contrôle des normes du travail. Les facilités accordées aux représentants des travailleurs ont été définies et promues par les instruments de l'OIT, dans un premier temps au niveau de l'entreprise et pour les politiques économiques et sociales, et elles ont ensuite été étendues à l'ensemble de l'administration publique.

Normes de l'OIT

130. Dès 1944, la Déclaration de Philadelphie a établi le principe de la coopération des employeurs et de la main-d'œuvre pour l'amélioration continue de l'organisation de la production, ainsi que la collaboration des travailleurs et des employeurs à l'élaboration de la politique sociale et économique et la reconnaissance effective du droit de négociation collective⁶³. Ont suivi la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, et quelques années plus tard la recommandation (n° 94) concernant la collaboration sur le plan de l'entreprise, 1952, qui prévoit en son article 1 que: «des mesures appropriées devraient être prises en vue de promouvoir la consultation et la collaboration entre employeurs et travailleurs sur le plan de l'entreprise pour les questions d'intérêt commun n'entrant pas dans le cadre des procédures de négociation collective ou ne faisant pas normalement l'objet d'autres procédures de détermination des conditions d'emploi»; la recommandation (n° 113) sur la consultation aux échelons industriel et national, 1960, dont les articles 1, paragraphe 1, et 5 disposent que «des mesures appropriées aux conditions nationales devraient être prises en vue de

⁶³ Déclaration concernant les buts et objectifs de l'Organisation internationale du Travail, adoptée par la Conférence à sa 26^e session, Philadelphie, 10 mai 1944, article III e) («Déclaration de Philadelphie»).

promouvoir aux échelons industriel et national une consultation et une collaboration efficaces entre les autorités publiques et les organisations d'employeurs et de travailleurs, ainsi qu'entre ces organisations (...)» et que cette consultation et cette collaboration devraient notamment «faire en sorte que les autorités publiques compétentes sollicitent de façon appropriée les vues, les conseils et les concours des organisations d'employeurs et de travailleurs dans des domaines tels que: i) la préparation et la mise en œuvre de la législation touchant leurs intérêts; ii) la création et le fonctionnement d'organismes nationaux tels que ceux qui s'occupent de l'organisation de l'emploi, de la formation et de la réadaptation professionnelles, de la protection des travailleurs, de l'hygiène et de la sécurité industrielles, de la productivité, de la sécurité sociale et du bien-être; et iii) l'élaboration et la mise en œuvre des plans de développement économique et social»; ainsi que la recommandation (n° 130) sur l'examen des réclamations, 1967.

131. Par la suite, en 1971, des dispositions complémentaires et précises concernant les représentants des travailleurs ont été adoptées. Il s'agit de la convention (n° 135) concernant les représentants des travailleurs, 1971, applicable aux représentants des travailleurs dans l'entreprise, et la recommandation (n° 143) concernant les représentants des travailleurs, 1971, qui portent notamment sur la protection et les facilités à accorder aux représentants des travailleurs. En 1974, la convention n° 140 sur le congé-éducation payé est venue ajouter que «tout membre devra formuler et appliquer une politique visant à promouvoir, par des méthodes adaptées aux conditions et usages nationaux et au besoin par étapes, l'octroi de congé-éducation payé à des fins: a) de formation à tous les niveaux; b) d'éducation générale, sociale ou civique; c) d'éducation syndicale» (article 2), et «la période de congé-éducation payé devra être assimilée à une période de travail effectif pour déterminer les droits à des prestations sociales et les autres droits découlant de la relation de travail, selon ce que prévoient la législation nationale, les conventions collectives, les sentences arbitrales ou toute autre méthode conforme à la pratique nationale» (article 11).

132. Peu à peu, il a été évident que les principes établis par les instruments mentionnés étaient aussi valables dans le cadre de l'administration publique. Ainsi, en 1978, la convention n° 151 et la recommandation n° 159 sur les relations de travail dans la fonction publique sont venues étendre aux représentants des travailleurs du secteur public certaines facilités et protections qui n'étaient alors reconnues que dans le cadre des entreprises.

La notion de représentant des organisations d'agents publics

133. L'article 6 de la convention n° 151 prévoit que des facilités doivent être accordées aux «représentants des organisations d'agents publics reconnues». L'article 3, paragraphe 1, de la convention (n° 154) sur la négociation collective, 1981, prévoit que, pour autant que la loi ou la pratique nationales reconnaît l'existence de représentants des travailleurs tels qu'ils sont définis à l'article 3 b) de la convention (n° 135) concernant les représentants des travailleurs, 1971, la loi ou la pratique nationale peut déterminer dans quelle mesure le terme «négociation collective» devra également englober, aux fins de la présente convention, les négociations avec ces représentants. Des mesures appropriées devront toutefois être prises, chaque fois qu'il y a lieu, pour garantir que la présence de ces représentants ne peut servir à affaiblir la situation des organisations de travailleurs intéressées. L'article 3 de la convention n° 135 prévoit que les termes «représentants des travailleurs» désignent des personnes reconnues comme tels par la législation ou la pratique nationale, qu'elles soient: a) des représentants syndicaux, à

savoir des représentants nommés ou élus par des syndicats ou par les membres de syndicats; ou *b*) des représentants élus, à savoir des représentants librement élus par les travailleurs de l'entreprise, conformément aux dispositions de la législation nationale ou de conventions collectives, et dont les fonctions ne s'étendent pas à des activités qui sont reconnues, dans les pays intéressés, comme relevant des prérogatives exclusives des syndicats. Ainsi, la question se pose de savoir si les facilités à accorder aux représentants des organisations d'agents publics prévues dans l'article 6 de la convention n° 151 s'appliquent aussi aux représentants élus par les agents des institutions publiques (délégués du personnel, comités d'entreprises) lorsque l'Etat a ratifié les conventions n°s 151 et 154. A cet égard, étant donné que la convention n° 154 permet que la loi ou la pratique nationales accordent des fonctions de négociation aux représentants élus par les travailleurs (selon le paragraphe 2 de l'article 3 de la convention n° 154), la commission estime que l'expression «représentants des organisations d'agents publics reconnues» prévue à l'article 6 de la convention n° 151 couvre tant les représentants syndicaux (désignés ou élus) que, si la législation ou la pratique nationales l'autorise, les représentants élus par l'ensemble des travailleurs concernés⁶⁴; autrement il y aurait des incohérences entre les conventions n°s 151 et 154 lorsqu'il s'agit de la négociation collective dans le cadre de la fonction publique. La commission signale également que, lorsque la législation prévoit des élections de représentants parmi l'ensemble des travailleurs, les représentants syndicaux devraient pouvoir être candidats. En *Espagne*, par exemple, les candidats aux élections peuvent être des travailleurs ou agents publics ou des représentants syndicaux; dans ce pays, les élections servent à déterminer la représentativité des organisations syndicales (la question de la représentativité sera traitée plus loin dans la deuxième, chapitre VII, paragraphes 281 et suivants). Dans d'autres pays, par exemple la *Belgique*, seuls les représentants syndicaux peuvent se porter candidats à de telles élections. La commission estime que les deux systèmes sont compatibles avec la convention n° 151.

Fonctions des organisations de travailleurs et des représentants des travailleurs

134. Les organisations de travailleurs ont pour but la promotion des intérêts économiques et sociaux de leurs membres. A cet effet, ces organisations sont appelées notamment à négocier collectivement les conditions d'emploi, à participer à des organes paritaires en matière économique et sociale, à prendre part à des consultations bipartites ou tripartites, à contrôler l'application de la législation du travail à travers des plaintes et actions devant les autorités administratives et judiciaires, à assurer le respect de la législation et des accords collectifs ou à représenter les intérêts individuels de leurs membres devant les autorités administratives ou judiciaires (médiation, conciliation, arbitrage, inspection du travail, commissions, tribunaux)⁶⁵. Dans certains pays, les

⁶⁴ Par ailleurs, il est aussi intéressant de noter que la *directive n° 2002/14/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2002 établissant un cadre général relatif à l'information et la consultation des travailleurs dans la Communauté européenne*, qui définit largement les représentants des travailleurs comme étant «les représentants des travailleurs prévus par les législations et/ou pratiques nationales» va dans ce sens. En effet, le Considérant (16) spécifie que «la présente directive ne porte pas atteinte aux systèmes prévoyant l'association directe des travailleurs, tant que ceux-ci ont toujours la liberté d'exercer leur droit à l'information et à la consultation à travers leurs représentants».

⁶⁵ Voir, par exemple, *Lituanie* – l'article 22 du Code du travail établit clairement que les représentants de travailleurs ont les prérogatives syndicales suivantes: 1) conclure des accords collectifs et contrôler leur application; 2) soumettre des propositions à l'employeur concernant l'organisation du travail dans l'entreprise; 3) organiser des grèves et prendre d'autres mesures légitimes; 4) soumettre des propositions à l'Etat ainsi qu'aux municipalités; 5) superviser et contrôler l'application des lois du travail; 6) protéger les droits des travailleurs lors

représentants des travailleurs sont aussi appelés à siéger aux conseils d'administration d'entreprises publiques ou de grandes entreprises. Pour ce faire, ces organisations bénéficient normalement de facilités qui leur sont octroyées par voie législative ou conventionnelle. Les facilités octroyées directement aux représentants des travailleurs et des agents publics sont souvent complétées par d'autres mesures et facilités accordées aux organisations syndicales en général par la voie législative; il s'agit par exemple de subventions, qui peuvent être consacrées *inter alia* aux activités des représentants syndicaux (voyages, *per diem*, études, etc.) ou d'exemptions d'impôts⁶⁶. Des mesures sociales peuvent aussi être mises en place par ces organisations pour venir en aide à leurs membres, tels l'aide au logement, les fonds d'épargne, les assurances, les mécanismes de prêts, l'assistance juridique, etc.⁶⁷. En *Argentine* et en *France*, par exemple, les organisations syndicales ont des fonctions dans le cadre de la sécurité sociale. Pour faciliter la mise en place de telles mesures ou de tels programmes, les autorités octroient parfois des aides et subventions.

135. Bien que la plupart des facilités envisagées dans la convention n° 151 se rapportent directement aux tâches et fonctions des représentants des travailleurs, l'octroi de facilités aux organisations s'inscrit aussi dans les objectifs de la convention, et certaines sont expressément mentionnées dans des instruments de l'OIT (par exemple la collecte des cotisations syndicales).

Méthodes d'application de la convention

136. L'article 6 de la convention n° 151 prévoit que «des facilités doivent être accordées aux représentants des organisations d'agents publics reconnues, de manière à leur permettre de remplir rapidement et efficacement leurs fonctions aussi bien pendant les heures de travail qu'en dehors de celles-ci». Le paragraphe 2 de cet article précise que «l'octroi de telles facilités ne doit pas entraver le fonctionnement efficace de l'administration ou du service intéressé». Enfin, le paragraphe 3 indique que, pour donner aux normes la souplesse nécessaire, «la nature et l'étendue de ces facilités

de mutations structurelles de l'entreprise; 7) obtenir des employeurs des informations sur leur situation sociale et économique et planifier les changements qui pourraient toucher les postes des travailleurs; et 8) contester devant les tribunaux les décisions des employeurs et contrôler l'application par l'employeur des lois sociales et économiques, des accords collectifs de travail et de tout autre accord qui touche les droits des travailleurs.

⁶⁶ Voir, par exemple, *Argentine* – l'article 39 de la loi sur les organisations syndicales prévoit une exemption d'impôts pour les organisations de travailleurs possédant le statut syndical («*personería gremial*»); *Egypte* – la loi sur les syndicats de travailleurs prévoit que les actions en justice intentées par les organisations syndicales ou l'un de leurs membres au sujet de l'application des dispositions de cette loi sont exonérées des frais de justice et des timbres fiscaux à tous les stades de la procédure et que les organisations syndicales bénéficient des avantages suivants: a) réduction de 75 pour cent de leurs factures d'électricité, d'eau et de téléphone; b) réduction de 50 pour cent par rapport aux tarifs de transport par les moyens de transport internes qui sont la propriété de l'Etat, des unités de l'administration locale ou du secteur public; c) réduction de 50 pour cent sur les tarifs des bateaux propriété de l'Etat, des organismes publics ou des unités relevant du secteur public pour les membres de l'organisation syndicale qui doivent se déplacer à l'étranger pour accomplir une mission syndicale, ou pour participer à des congrès internationaux ou arabes ou à une formation ou à des sessions culturelles; d) réduction de 50 pour cent sur les tarifs de publication des annonces exigées par la loi, dans les journaux dirigés par les établissements de presse; et e) exonération totale des frais de publication au *Journal officiel* exigés par la loi; et *République de Moldova* – l'article 28 de la loi sur les syndicats prévoit que les syndicats ont droit à des privilèges fiscaux et l'article 35 prévoit que l'employeur doit remettre la somme de 0,15 pour cent de la masse salariale aux syndicats pour des fins établies par la convention collective.

⁶⁷ Voir, par exemple, *République de Moldova* – l'article 35 de la loi prévoit que les édifices, lieux, équipements et autres objets culturels et sociaux, camps de vacances pour enfants et adolescents et bases de plein air, qui appartiennent à l'entreprise ou qui sont loués par cette dernière, devraient être mis à la disposition du syndicat, gratuitement, afin que ce dernier puisse organiser des événements et des activités, culturelles ou sportives, pour améliorer la santé des travailleurs et de leur famille, de la manière prévue par la convention collective.

doivent être déterminées conformément aux méthodes mentionnées dans l'article 7 de la présente convention ou par tous autres moyens appropriés». L'article 7 de la convention n° 151 se lit comme suit: «Des mesures appropriées aux conditions nationales doivent, si nécessaire, être prises pour encourager et 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, ou de toute autre méthode permettant aux représentants des agents publics de participer à la détermination desdites conditions.»

137. Ainsi, c'est par la législation, les accords collectifs, la consultation et les décisions arbitrales ou, de façon plus générale, par des procédures permettant la négociation des conditions d'emploi ou par toute autre méthode de détermination des conditions d'emploi que sont déterminées la nature et l'étendue des facilités reconnues aux organisations d'agents publics. L'intervention législative directe constitue souvent la principale méthode d'application de la convention au niveau national (adoption de lois régissant les relations professionnelles et la carrière administrative, de codes du travail, etc.⁶⁸), étant entendu qu'il est souhaitable que l'adoption de lois soit précédée de consultations tripartites.

138. Habituellement, la loi établit un minimum de facilités obligatoires inscrites dans un cadre général qui peut être complété par des accords collectifs et adapté ainsi à la taille de l'entreprise ou de l'institution publique. La commission souligne que, lorsqu'un Etat opte pour l'application de la convention exclusivement par voie d'accords collectifs, ces derniers doivent assurer dans la pratique un nombre substantiel de facilités ainsi qu'une couverture assez importante, tant au niveau des entreprises et institutions publiques qu'au niveau des représentants des travailleurs et agents publics⁶⁹. Dans tous les cas, la commission rappelle l'importance qu'elle attache au devoir de négocier de bonne foi – aussi pour ce qui est des facilités destinées aux représentants d'organisations d'agents publics – pour un développement harmonieux des relations professionnelles.

Les facilités octroyées aux représentants des travailleurs: Référence à la recommandation n° 143

139. Le paragraphe 4 de la recommandation (n° 159) sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978, précise «qu'il conviendrait de tenir compte de la

⁶⁸ Il est intéressant de noter que l'*Estonie* a adopté la loi sur les représentants des travailleurs qui réglemente directement les bases juridiques des activités des représentants des travailleurs et qui vient compléter la loi sur les syndicats et la loi sur les contrats de travail.

⁶⁹ Voir, par exemple, *Antigua-et-Barbuda* – CEACR, convention n° 151, demande directe, 2010. La commission a noté les différentes conventions collectives communiquées par le gouvernement et a relevé qu'elles mentionnent certaines facilités, par exemple la collecte de cotisations syndicales, l'accès à la direction et l'accès au lieu de travail; *El Salvador* – CEACR, convention n° 151, observation, 2010. La commission a noté que, d'après le gouvernement, plusieurs conventions collectives ont été enregistrées dans le secteur public. Elles prévoient notamment des congés syndicaux, des contributions pour les infrastructures sociales, culturelles, artistiques et sportives et l'octroi d'un local syndical. La commission a invité le gouvernement à rechercher avec les partenaires sociaux le moyen de promouvoir, sur une base plus large, les facilités à octroyer aux représentants des travailleurs. Dans leurs rapports soumis en vertu de l'article 19 de la Constitution, les gouvernements du *Canada*, du *Costa Rica* et de la *Finlande* indiquent qu'il est de pratique courante que les conventions collectives du secteur public soient très élaborées. La convention pourra reconnaître, par exemple, des droits d'utilisation de certains locaux de l'employeur, d'affichage à l'intention des salariés, d'obtention auprès de l'employeur de diverses informations concernant l'application de la convention collective, un régime de temps libre accordé aux salariés, selon des modalités diverses, pour vaquer temporairement aux activités du syndicat et la perception à la source par l'employeur des cotisations syndicales et leur remise à l'association accréditée.

recommandation (n° 143) concernant les représentants des travailleurs, 1971», pour déterminer la nature et l'étendue des facilités.

140. Il est donc utile de reproduire ici la partie IV de la recommandation (n° 143) concernant les représentants des travailleurs, 1971:

**Recommandation (n° 143) concernant les représentants
des travailleurs, 1971**

IV. Facilités à accorder aux représentants des travailleurs

9. (1) Des facilités devraient être accordées, dans l'entreprise, aux représentants des travailleurs, de manière à leur permettre de remplir rapidement et efficacement leurs fonctions.

(2) A cet égard, il devrait être tenu compte des caractéristiques du système de relations professionnelles prévalant dans le pays ainsi que des besoins, de l'importance et des possibilités de l'entreprise intéressée.

(3) L'octroi de telles facilités ne devrait pas entraver le fonctionnement efficace de l'entreprise intéressée.

10. (1) Les représentants des travailleurs dans l'entreprise devraient bénéficier, sans perte de salaire ni de prestations et avantages sociaux, du **temps libre nécessaire pour pouvoir remplir leurs fonctions de représentation dans l'entreprise.**

(2) En l'absence de dispositions appropriées, un représentant des travailleurs pourra être tenu d'obtenir la **permission de son chef immédiat** ou d'un autre représentant autorisé de la direction désigné à cet effet avant de prendre ce temps libre, cette permission **ne devant toutefois pas être refusée de façon déraisonnable.**

(3) Des limites raisonnables pourront être fixées pour la durée du temps libre accordé aux représentants des travailleurs conformément au sous-paragraphe (1) ci-dessus.

11. (1) Pour que les représentants des travailleurs puissent remplir efficacement leurs fonctions, ils devraient bénéficier du **temps libre nécessaire pour assister à des réunions, cours de formation, séminaires, conférences et congrès syndicaux.**

(2) Le **temps libre** prévu au sous-paragraphe précédent devrait être accordé **sans perte de salaire ni de prestations et avantages sociaux**, étant entendu que la question de savoir à qui incomberaient les charges qui en résulteraient pourrait être déterminée par les méthodes d'application mentionnées au paragraphe 1 de la présente recommandation.

12. Les représentants des travailleurs dans l'entreprise devraient avoir **accès à tous les lieux de travail** lorsque leur accès à ces lieux est nécessaire pour leur permettre de remplir leurs fonctions de représentation.

13. Les représentants des travailleurs devraient avoir **accès sans retard injustifié à la direction de l'entreprise** et auprès des représentants de la direction autorisés à prendre des décisions lorsque cela est nécessaire pour le bon exercice de leurs fonctions.

14. En l'absence d'autres dispositions pour le **recouvrement des cotisations syndicales**, les représentants des travailleurs habilités par le syndicat devraient être autorisés à recueillir régulièrement ces cotisations à l'intérieur de l'entreprise.

15. (1) Les représentants des travailleurs agissant au nom d'un syndicat devraient être autorisés à **afficher des avis syndicaux dans l'entreprise à un ou à plusieurs emplacements** qui seront déterminés en accord avec la direction et auxquels les travailleurs auront facilement accès.

(2) La direction devrait autoriser les représentants des travailleurs agissant au nom d'un syndicat à **distribuer aux travailleurs de l'entreprise des bulletins d'information, des brochures, des publications et d'autres documents du syndicat.**

(3) Les avis et documents syndicaux visés au présent paragraphe devraient porter sur les activités syndicales normales; leur affichage et leur distribution ne devraient pas porter préjudice au fonctionnement régulier ni à la propreté de l'entreprise.

(4) Les représentants des travailleurs qui sont des représentants élus au sens de l'alinéa b) du paragraphe 2 de la présente recommandation devraient bénéficier de facilités analogues, compatibles avec leurs fonctions.

16. La direction devrait mettre à la disposition des représentants des travailleurs les **facilités d'ordre matériel ainsi que les informations nécessaires à l'exercice de leurs fonctions**, dont les conditions et l'étendue pourront être fixées par les méthodes d'application mentionnées au paragraphe 1 de la présente recommandation.

17. (1) Les **représentants syndicaux qui ne sont pas employés eux-mêmes dans une entreprise**, mais dont le syndicat compte des membres dans le personnel de celle-ci, devraient avoir **accès à cette entreprise**.

(2) La fixation des conditions de cet accès à l'entreprise devrait relever des méthodes d'application mentionnées aux paragraphes 1 et 3 de la présente recommandation.

141. Il ressort des travaux préparatoires de cette recommandation que la commission des représentants des travailleurs dans l'entreprise a cherché à répondre à la diversité des systèmes de relations professionnelles, des tâches des représentants de travailleurs dans l'entreprise et des besoins des entreprises. Elle s'est efforcée de donner aux instruments la souplesse nécessaire tout en établissant des normes précises sur la protection à accorder⁷⁰.

Nature, nombre et importance des facilités

142. La commission, dans son interprétation de l'article 6 de la convention n° 151, a toujours considéré que les facilités mentionnées dans la recommandation n° 143 n'étaient pas les seules possibles, mais qu'il y avait lieu d'accorder plusieurs facilités. En effet, l'article 6 de la convention n° 151 prévoit que «des facilités» doivent être accordées aux représentants des organisations d'agents publics reconnues. Ainsi, la commission estime que, conformément aux objectifs de la convention, plusieurs facilités devraient être accordées par la législation ou dans la pratique et qu'il conviendrait d'en mentionner au moins une ou deux parmi les plus importantes. Elle considère à ce propos que le simple octroi d'un lieu d'affichage et la reconnaissance du droit de diffuser des bulletins syndicaux, par exemple, ne saurait à l'évidence remplir les exigences et les objectifs de la convention.

143. La commission a demandé l'octroi de facilités supplémentaires lorsqu'elle jugeait que celles octroyées n'étaient pas suffisantes⁷¹.

144. Avant de développer ce qui précède, la commission estime utile de fournir quelques exemples de facilités octroyées par des législations nationales aux représentants des organisations d'agents publics reconnues: *Argentine* – la loi sur les syndicats oblige les employeurs à fournir un lieu de réunion, à rencontrer périodiquement les représentants des travailleurs et à leur concéder du temps libre (crédit d'heures mensuelles) pour exercer leurs fonctions. *Azerbaïdjan* – la loi sur les syndicats garantit

⁷⁰ Voir *Compte rendu des travaux* (convention n° 135), Conférence internationale du Travail, 56^e session, Genève, 1971.

⁷¹ Voir, par exemple, *Chili* – CEACR, convention n° 135, demande directe, 2003. Le gouvernement avait indiqué uniquement que les dirigeants syndicaux avaient droit au temps libre nécessaire pour exercer leurs fonctions. La commission a demandé au gouvernement de préciser si d'autres facilités étaient octroyées.

du temps libre aux représentants syndicaux et impose aux employeurs l'obligation de fournir des équipements et des locaux aux syndicats. *Belarus* – la loi sur les syndicats prévoit que l'employeur doit fournir des équipements, un local ainsi que des moyens de transport et de communication aux représentants des travailleurs et leur garantir l'accès aux entreprises et le droit à l'information nécessaire pour exercer leurs fonctions; le Code du travail leur garantit le temps libre nécessaire pour exercer certaines de leurs fonctions (participation à des conférences et négociation collective). *Belize* – la loi sur les organisations de travailleurs et d'employeurs (enregistrement, reconnaissance et statut) prévoit qu'un employeur ne peut refuser l'accès d'un représentant des travailleurs à l'entreprise. Le règlement sur les employés du gouvernement prévoit que l'employeur doit accorder aux représentants des travailleurs du temps libre pour discuter des sujets de plaintes ou de revendications. *Côte d'Ivoire* – conformément aux dispositions des articles 18 et 19 du décret n° 96-207 du 7 mars 1996 relatif aux délégués du personnel et aux délégués syndicaux, les représentants des organisations syndicales bénéficient de 15 heures au maximum par mois pour l'exercice de leurs activités syndicales. Ils bénéficient en outre d'un local pour se réunir. L'article 21 du décret fait obligation à l'employeur de recevoir collectivement les représentants des travailleurs au moins une fois par mois et, en cas d'urgence, sur leur demande. *Espagne* – la loi (*ley orgánica de libertad sindical*) prévoit le droit de tenir des réunions pendant les heures de travail avec la permission de l'employeur, pendant un maximum de 36 heures par année, le droit au temps libre, sans perte de salaire, l'accès aux lieux de travail, le droit à un local ainsi qu'à des moyens matériels comme des tableaux d'affichage dans les institutions de plus de 250 fonctionnaires. *Finlande* – la législation oblige l'employeur à mettre à la disposition des syndicats un local qu'ils puissent utiliser pendant les pauses et en dehors des heures de travail, et les représentants des travailleurs doivent bénéficier de temps libre, sans perte de salaire, pour l'exercice de leurs fonctions et la négociation collective. *Gabon* – la législation prévoit des autorisations temporaires d'absence, la mise à disposition de locaux et des subventions annuelles accordées par le gouvernement aux centrales syndicales les plus représentatives. *Hongrie* – la loi sur le statut des fonctionnaires prévoit que l'employeur doit fournir du temps libre aux représentants des travailleurs. Elle prévoit aussi leur droit à l'information et la possibilité d'utiliser les locaux de l'employeur à des fins syndicales. *Italie* – la loi prévoit le droit de réunion, le droit au référendum, le droit à des congés payés et non payés, le droit d'affichage, le droit de collecte des cotisations syndicales, le droit de disposer d'un local approprié pour l'exercice des fonctions syndicales prévues par la loi. *Lituanie* – la loi sur les syndicats établit que les organismes publics doivent fournir des informations sur les questions liées à l'emploi et sur les questions économiques et sociales qui sont nécessaires aux activités des organisations syndicales et d'agents publics et que ces informations doivent être fournies dans les délais établis par la législation. La loi établit aussi que les organismes publics peuvent fournir de l'assistance aux organisations syndicales pour la réalisation de travaux de recherche sur des questions sociales ou autres et que les organisations de travailleurs ont le droit de veiller au respect et à l'application de la loi sur le travail par leur employeur et d'engager des poursuites à l'encontre de ceux qui ne la respectent pas. Afin de remplir cette fonction, les représentants de travailleurs autorisés peuvent avoir accès à l'entreprise et à la documentation concernant les conditions de travail ainsi que les conditions économiques et sociales touchant les membres de l'organisation. *Luxembourg* – le statut général des fonctionnaires de l'Etat prévoit que la représentation du personnel, organisée au sein d'une administration, est autorisée à se réunir 12 fois par an, chaque fois pour une durée maximale de quatre heures, dans un local approprié mis à disposition par la direction de l'administration. Par ailleurs, la représentation du personnel a le droit d'afficher les communications en relation directe avec sa mission

légale et destinées au personnel qu'elle représente aux endroits qui lui sont réservés à cette fin par la direction de l'administration. *Mali* – la législation accorde un congé d'intérêt public qui couvre les interruptions de services justifiées, entre autres, par la participation autorisée à une manifestation officielle de caractère national ou international et la participation à temps plein à un séminaire de formation politique ou syndicale. La durée des congés ne peut cependant excéder une période de trois mois avec rémunération salariale intégrale. *Maurice* – la loi sur les relations de travail prévoit que du temps libre doit être octroyé aux représentants des travailleurs pour qu'ils exercent leurs fonctions, compte tenu des exigences du service et sans nuire au fonctionnement de ce dernier. La nature, la durée et les conditions d'octroi de temps libre doivent faire l'objet de négociations entre les parties, selon la taille de l'organisation et son volume d'activités et selon que les représentants sont ou non affiliés à une fédération ou confédération. *Namibie* – la loi du travail prévoit qu'un employeur, d'une part, ne peut empêcher un représentant syndical d'accéder à l'entreprise pendant les heures de travail pour recruter des membres et exercer les fonctions qui lui sont dévolues en vertu de la loi ou d'une convention collective ni en dehors des heures de travail pour y tenir des réunions avec les membres et, d'autre part, doit déduire les cotisations syndicales de la manière prévue par la loi. *Pologne* – la législation prévoit le droit à l'information et à la consultation des représentants des travailleurs, l'octroi du temps libre nécessaire, sans perte de salaire, pour que ceux-ci puissent remplir leurs fonctions, et la mise à disposition de locaux et de moyens matériels par l'employeur. *Portugal* – la législation prévoit l'octroi de temps libre, sans perte de salaire, aux représentants des travailleurs (minimum de quatre jours par mois pour les agents d'organisations publiques reconnues), le droit à un local, le droit de tenir des réunions en dehors des heures de travail sur les lieux de travail, ou pendant les heures de travail pendant un maximum de 15 heures par année, le droit à un tableau d'affichage, le droit de distribuer des bulletins d'information, etc., et le droit au recouvrement des cotisations syndicales. *République de Moldova* – la loi sur les syndicats contient une liste des facilités que l'employeur est tenu d'accorder gratuitement aux syndicats pour qu'ils puissent s'acquitter efficacement de leurs fonctions: la mise à disposition de locaux (incluant des fournitures de bureau, le chauffage, l'électricité, l'entretien et la sécurité nécessaires à leur utilisation), des moyens de transport et de communication ainsi que la retenue des cotisations syndicales à la source. Les autorités publiques et l'employeur ne peuvent empêcher les représentants des travailleurs d'accéder aux entreprises; ceux-ci ont droit à quatre heures par semaine de temps libre payées afin de remplir leurs fonctions et ont droit au temps nécessaire pour participer aux réunions syndicales, formations, séminaires, congrès et conférences. *République tchèque* – le Code du travail prévoit que l'employeur doit octroyer du temps libre, sans perte de salaire, aux représentants syndicaux, pour que ceux-ci remplissent leurs fonctions et puissent assister à des réunions, conférences, etc. L'employeur est aussi tenu de fournir à sa charge des locaux équipés aux organisations de travailleurs ainsi que de défrayer les frais d'entretien, etc. *Royaume-Uni* – la loi (unifiée) sur les syndicats et les relations professionnelles de 1992 oblige les employeurs à mettre en place des mesures afin de permettre aux représentants des travailleurs de remplir leurs fonctions, et une durée minimum est fixée pour le temps libre à octroyer. *Saint-Martin* – la législation prévoit que les délégués syndicaux peuvent prendre part à des réunions et promouvoir les initiatives qu'ils considèrent appropriées. Ils ont le droit de s'absenter de leur travail pour remplir leurs fonctions syndicales jusqu'à 12 jours par année et cette absence n'entraîne pas de perte de salaire. *Sao Tomé-et-Principe* – la loi syndicale n° 5/92 du 28 mai 1992 dispose que, afin d'exercer les compétences que leur confèrent les statuts de l'organisation syndicale, les délégués syndicaux doivent disposer des facilités et droits suivants: a) l'utilisation d'un local dans l'entreprise adapté à

l'exercice de leurs activités; *b*) le droit de libre circulation dans les locaux professionnels qu'occupent les travailleurs affiliés aux syndicats; *c*) la conservation dans des lieux appropriés de l'entreprise des documents relatifs à la vie de l'organisation syndicale, aux activités du syndicat et aux intérêts socioprofessionnels des travailleurs; et *d*) le droit de convoquer, d'annoncer et de diriger les réunions syndicales. *Serbie* – la loi du travail prévoit que l'employeur doit fournir les informations pertinentes au syndicat et que les représentants ont le droit de disposer de temps libre pour remplir leurs fonctions et assister à des réunions, conférences ou congrès (le temps libre octroyé varie en fonction de la taille de l'institution publique); la loi prévoit aussi la possibilité de permanences syndicales, sans perte de salaire. *Tunisie* – le règlement général de la fonction publique prévoit qu'un congé syndical peut être accordé, à plein traitement, aux représentants syndicaux à l'occasion de la tenue de leur congrès, qu'un fonctionnaire appelé à exercer une mission syndicale permanente peut bénéficier d'un détachement auprès de son organisation et que les agents publics qui ont une responsabilité syndicale peuvent bénéficier d'une mise en disponibilité. *Zambie* – la législation prévoit que les représentants des organisations d'agents publics ont le droit de disposer de temps libre (en dehors des heures de travail ou pendant ces heures et avec l'accord de l'employeur) et de tenir des réunions en dehors des heures de travail ou pendant ces heures avec l'accord de l'employeur afin de garantir la sécurité des lieux.

Recouvrement de cotisations syndicales, temps libre sans perte de salaire ni de prestations et avantages sociaux, accès sans retard à la direction et accès au lieu de travail

145. De l'ensemble des facilités qui peuvent être octroyées aux représentants des travailleurs, certaines revêtent une plus grande importance que d'autres de par leur nature. La commission considère, par exemple, que le recouvrement de cotisations syndicales (par exemple par déduction et retenue à la source ou par d'autres moyens), l'octroi de temps libre sans perte de salaire ni de prestations et avantages sociaux pour que les représentants puissent exercer leurs fonctions, l'accès sans retard à la direction ainsi que l'accès au lieu de travail sont des facilités particulièrement importantes au niveau de l'institution publique, mais aussi au niveau sectoriel ou national. Plus la dimension de l'entreprise ou de l'institution publique est grande, plus il est nécessaire de veiller à accorder des facilités appropriées.

146. Selon les pays, les représentants des travailleurs exercent leurs fonctions en dehors des heures de travail, pendant une partie des heures de travail, voire à temps plein, auquel cas ils sont permanents syndicaux, ce qui est une pratique utile. En effet, il va de soi que les responsabilités des représentants des travailleurs occupent du temps et que ce temps peut empiéter sur les heures de travail normalement effectuées par ces représentants. L'octroi aux représentants des organisations d'agents publics de facilités telles que le temps libre sans perte de salaire peut contribuer au respect des normes applicables aux institutions publiques et au dialogue avec l'employeur, ainsi qu'à l'instauration d'un environnement approprié et au bon fonctionnement de l'administration ou du service intéressé.

147. Quand la législation nationale ne prévoit pas le paiement du salaire aux représentants, qu'ils soient permanents syndicaux ou non, la question de savoir à qui

incombe la charge financière devrait faire l'objet de négociations libres et volontaires entre les parties⁷².

148. Il est par ailleurs essentiel que les représentants des travailleurs puissent bénéficier d'un accès au lieu de travail, d'un accès sans retard injustifié à l'employeur, d'une information et d'une consultation en temps utile⁷³. Cela permet la prévention de conflits et des relations professionnelles efficaces et dynamiques.

149. Enfin, dans bon nombre de pays, la législation prévoit la possibilité de retenir les cotisations syndicales à la source, ce qui permet une saine gestion des finances des organisations. La procédure à suivre et la cotisation minimale des adhérents sont normalement négociées entre les parties. L'exigence que les travailleurs confirment par écrit leur affiliation syndicale comme condition préalable à la retenue des cotisations syndicales sur leur salaire ne porte pas atteinte à la liberté syndicale⁷⁴. Dans certains pays (par exemple en *France*), les cotisations syndicales peuvent être déduites des impôts.

150. A la lumière des objectifs de la convention, la commission souligne que les facilités mentionnées dans cette partie doivent être considérées avec une attention particulière.

Facilités d'ordre matériel

151. La recommandation n° 143 indique en son paragraphe 16 que «la direction devrait mettre à la disposition des représentants des travailleurs les facilités d'ordre matériel ainsi que les informations nécessaires à l'exercice de leurs fonctions, dont les conditions et l'étendue pourront être fixées par les méthodes d'application mentionnées au paragraphe 1 de la présente recommandation». Dans la section «nature, nombre et importance des facilités» (supra), bon nombre de facilités matérielles mentionnées dans les législations nationales pertinentes ont déjà été décrites. La commission estime utile de les résumer: mise à disposition d'un local, meublé ou non, fournitures de bureau (téléphone, téléphone portable aux dirigeants syndicaux, télécopieur, photocopieuse, ordinateur, adresse postale, courriel, page Web sur l'Intranet, etc.), d'un lieu

⁷² Voir Travaux préparatoires (convention n° 135), *op. cit.*: Les membres travailleurs ont fait ressortir, et la Commission des représentants des travailleurs dans l'entreprise l'a bien compris ainsi, que la proposition n'indiquait en aucune façon à qui incomberait la charge financière correspondante. En outre, sur cette question, le Comité de la liberté syndicale a suggéré, dans un cas concernant la République de Corée, que la question du paiement des crédits d'heures syndicaux et congés syndicaux fasse l'objet de négociation.

⁷³ A cet effet, il est intéressant de noter que la *directive n° 2002/14/CE du Parlement européen et du Conseil du 1^{er} mars 2002 établissant un cadre général relatif à l'information et la consultation des travailleurs dans la Communauté européenne* prévoit que l'information et la consultation des travailleurs concernent trois domaines touchant à l'entreprise: les évolutions et la nature économique, financière et stratégique; la structure et l'évolution prévisible de l'emploi ainsi que les mesures qui en découlent; les décisions pouvant entraîner des modifications substantielles dans l'organisation du travail et dans les relations contractuelles. L'information s'effectue à un moment, d'une façon et avec un contenu appropriés, susceptibles notamment de permettre aux représentants des travailleurs de procéder à un examen adéquat et de préparer, le cas échéant, la consultation. La consultation, quant à elle, s'effectue: à un moment, par des moyens et avec un contenu appropriés; au niveau pertinent de direction et de représentation, en fonction du sujet traité; sur la base des informations fournies par l'employeur et de l'avis que les représentants des travailleurs ont le droit de formuler; de façon à permettre aux représentants des travailleurs de se réunir avec l'employeur et d'obtenir une réponse motivée à tout avis qu'ils pourraient émettre; en vue d'aboutir à un accord sur les décisions relevant des pouvoirs de l'employeur (art. 4 et 5).

⁷⁴ Voir, par exemple, Comité de la liberté syndicale, 304^e rapport, cas n° 1832 (*Argentine*), paragr. 36.

d'entreposage, d'un lieu d'affichage⁷⁵ et de moyens de transport, ainsi que la prise en charge des frais de déplacement.

152. La mise à disposition de locaux offre la possibilité de recevoir des membres ou des travailleurs et devrait leur permettre de se rencontrer en toute confidentialité et d'archiver des documents confidentiels. Il va de soi que l'octroi de ces locaux comporte le droit à l'inviolabilité des locaux et le droit de disposer pleinement de tous les biens mobiliers (compris dans la liberté de gestion des organisations prévue à la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948), ainsi que le droit à la confidentialité du courrier (tant papier qu'électronique). Rappelons dans ce contexte que le droit des organisations d'agents publics de tenir des réunions dans leurs propres locaux pour y examiner des questions professionnelles, en dehors des heures de travail ou, avec l'autorisation de l'employeur, pendant les heures de travail, ne doit pas faire l'objet d'une autorisation préalable ni d'une ingérence de la part des autorités car il s'agit d'un élément essentiel de la liberté d'association. Rappelons également que les autorités devraient s'abstenir de toute intervention de nature à limiter ce droit ou à en entraver l'exercice, à moins que celui-ci ne trouble l'ordre public ou ne le menace de manière grave ou imminente⁷⁶.

L'octroi de facilités ne doit pas entraver le fonctionnement efficace de l'administration ou du service intéressé

153. Le paragraphe 2 de l'article 6 de la convention n° 151 précise que «l'octroi de facilités ne doit pas entraver le fonctionnement efficace de l'administration ou du service intéressé». La recommandation n° 143 va dans le même sens. On peut y lire, au paragraphe 9 (2), «qu'il devrait être tenu compte des caractéristiques du système de relations professionnelles prévalant dans le pays ainsi que des besoins, de l'importance et des possibilités de l'entreprise intéressée». Par exemple, en ce qui concerne le temps libre, il est précisé que le représentant des travailleurs pourra être tenu d'obtenir la permission de son chef immédiat ou d'un autre représentant autorisé avant de prendre ce temps libre (paragraphe 10 (2)) et que des limites raisonnables pourront être fixées pour la durée du temps libre (paragraphe 10 (3)). Ainsi, la prise en compte de l'ensemble des intérêts implique que les autorités administratives compétentes, seules responsables du fonctionnement efficace des services, peuvent contrôler les demandes de temps libre pour absences pendant les heures de travail⁷⁷. Toutefois, les représentants syndicaux devraient pouvoir s'acquitter de leurs fonctions conformément aux règles de leur organisation, sans avoir à rendre compte de chaque activité à la direction⁷⁸.

⁷⁵ Voir, par exemple, *Espagne* – selon la jurisprudence espagnole, le tableau d'affichage d'un syndicat étant privé, ce dernier n'a pas à obtenir la permission de l'employeur avant d'y afficher un communiqué, mais tout communiqué doit porter la signature du représentant du syndicat.

⁷⁶ Voir, par exemple, Comité de la liberté syndicale, 334^e rapport, cas n° 2222 (*Cambodge*), paragr. 219.

⁷⁷ Voir, par exemple, Comité de la liberté syndicale, 335^e rapport, cas n° 2306 (*Belgique*), paragr. 353. Dans son rapport soumis en vertu de l'article 19 de la Constitution, le gouvernement de la *France* indique que seules les autorisations d'absence pour siéger sur convocation de l'administration sont accordées de droit. Les autres facilités en temps sont accordées sous réserve des nécessités du service. Tout refus doit être motivé par l'administration. La notion de nécessité du service ne peut pas se fonder sur des considérations d'ordre général: seules des raisons objectives et particulières justifient qu'il ne soit exceptionnellement pas fait droit à la demande d'un agent. Cette appréciation s'exerce sous le contrôle du juge.

⁷⁸ Voir, par exemple, Comité de la liberté syndicale, 363^e rapport, cas n° 1865 (*République de Corée*), paragr. 110.

154. En ce qui concerne l'affichage et la distribution d'avis syndicaux dans l'entreprise, il est précisé dans la recommandation n° 143 que ces derniers devraient porter sur les activités syndicales normales (paragraphe 15 (3)), que les emplacements seront déterminés en accord avec la direction (paragraphe 15 (1)) et que leur affichage et leur distribution ne devraient pas porter préjudice au fonctionnement régulier ni à la propriété de l'entreprise. L'accès des représentants syndicaux à une entreprise dans laquelle ils ne sont pas employés, mais dont le syndicat compte des membres dans le personnel de celle-ci, peut être réglementé (paragraphe 17 (2)). La commission estime que l'accès des dirigeants syndicaux aux lieux de travail ne doit bien entendu pas entraver le bon fonctionnement de l'administration ou des institutions publiques concernées. C'est pourquoi les organisations de travailleurs concernées et l'employeur devraient chercher à conclure des accords de manière à ce que l'accès au lieu de travail durant les heures de travail et en dehors de celles-ci soit reconnu à ces organisations sans porter préjudice au fonctionnement de l'administration ou de l'institution publique concernée⁷⁹. Il a été toutefois très largement reconnu qu'il y a des cas où cet accès pourrait devoir être limité pour des raisons de confidentialité ou de sécurité⁸⁰.

Retrait des facilités

155. De manière générale, la commission préconise que les méthodes d'application de la convention n° 151 se fondent sur le tripartisme, le dialogue social et des consultations franches et approfondies entre partenaires sociaux. Ceci est particulièrement important en ce qui concerne les législations concernant les relations professionnelles, y compris les dispositions portant sur les facilités à accorder aux représentants des travailleurs, afin d'assurer que les parties concernées souscrivent aux principes sous-jacents et, ainsi, que les mesures adoptées soient durables et ne dépendent pas, dans la fonction publique, des changements successifs de gouvernements ou d'administrations.

156. En effet, le retrait unilatéral de facilités aux organisations d'agents publics peut entraver gravement le fonctionnement normal de ces organisations. Plus les organisations sont importantes, de par le nombre de travailleurs qu'elles représentent et de par leur implantation sectorielle et géographique, plus le retrait de facilités peut avoir des conséquences néfastes. Le Comité de la liberté syndicale a estimé à ce propos que la suppression de la possibilité de retenir les cotisations à la source, qui pourrait déboucher sur des difficultés financières pour les organisations syndicales, n'est pas propice à l'instauration de relations professionnelles harmonieuses et devrait donc être évitée⁸¹.

Facilités aux représentants syndicaux et représentativité

157. La commission souligne que les facilités octroyées par la législation aux représentants des organisations d'agents publics les plus représentatives ne devraient pas indûment privilégier certaines organisations au détriment des autres. Le Comité de la liberté syndicale a examiné cette question et a indiqué qu'à plusieurs reprises, et notamment lors de la discussion du projet de convention sur le droit d'organisation et de

⁷⁹ Voir, par exemple, Comité de la liberté syndicale, 334^e rapport, cas n° 2222 (*Cambodge*), paragr. 220. Par ailleurs, dans son rapport soumis en vertu de l'article 19 de la Constitution, le gouvernement de la *Nouvelle-Zélande* indique qu'il est prévu à la loi sur les relations de travail (2000) qu'avant d'exercer son droit d'accès au lieu de travail le représentant syndical doit en faire la demande et obtenir le consentement de l'employeur ou d'un représentant de l'employeur, qui ne doit pas être refusé de manière déraisonnable.

⁸⁰ Voir Travaux préparatoires (convention n° 135), *op. cit.*

⁸¹ Voir, par exemple, Comité de la liberté syndicale, *Recueil*, 2006, *op. cit.*, paragr. 475.

négociation collective, la Conférence internationale du Travail a évoqué la question du caractère représentatif des syndicats et admis dans une certaine mesure la distinction opérée parfois entre divers syndicats en présence, selon leur degré de représentativité. De plus, l'article 3, paragraphe 5, de la Constitution de l'OIT consacre la notion d'«organisations professionnelles les plus représentatives». Par conséquent, le comité a estimé que le simple fait que la législation d'un pays donné établisse une distinction entre les organisations syndicales les plus représentatives et les autres organisations syndicales ne saurait, en soi, prêter à critique. Encore faut-il qu'une telle distinction n'ait pas pour conséquence d'accorder aux organisations les plus représentatives – caractère qui découle du nombre plus important de leurs membres – des privilèges allant au-delà d'une priorité en matière de représentation aux fins de négociations collectives, de consultation par les gouvernements ou de désignation de délégués auprès d'organismes internationaux. En d'autres termes, il ne faudrait pas que la distinction opérée revienne à priver les organisations syndicales non reconnues comme appartenant aux plus représentatives des moyens essentiels de défense des intérêts professionnels de leurs membres ni du droit d'organiser leur gestion et leur activité et de formuler leur programme d'action, que leur garantit la convention n° 87⁸². En favorisant ou en défavorisant une organisation donnée par rapport aux autres, un gouvernement pourra influencer le choix des travailleurs en ce qui concerne l'organisation à laquelle ils entendent appartenir. Il serait souhaitable, si un gouvernement désire accorder certaines facilités à des organisations syndicales, que ces organisations soient, à cet égard, placées sur un pied d'égalité⁸³.

158. Il est indiqué au paragraphe 1 (1) de la recommandation n° 159 sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978, que, «dans les pays qui appliquent des procédures de reconnaissance des organisations d'agents publics en vue de déterminer les organisations qui bénéficient de façon préférentielle ou exclusive des droits visés aux parties III, IV ou V [facilités à accorder aux organisations d'agents publics] de la convention sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978, ladite détermination devrait être fondée sur des critères objectifs et préalablement définis relatifs au caractère représentatif des organisations».

159. De l'avis de la commission, il découle du paragraphe 1 (1) de la recommandation n° 159 que la législation peut accorder aux représentants des organisations les plus représentatives certaines facilités exclusives liées à la négociation d'accords collectifs (par exemple du temps libre pour négocier ou pour superviser l'application effective de la convention collective ou, le cas échéant, en matière de locaux), mais rien dans la convention n° 151 ni dans la recommandation n° 159 n'empêche que la législation ou la pratique accordent des facilités aux représentants des organisations syndicales moins représentatives qui ne sont pas partie à l'accord collectif de l'unité de négociation (par exemple le droit de communiquer ou de recevoir des informations sur leurs membres ou de s'adresser à des représentants de la direction pour défendre les intérêts individuels de leurs membres).

⁸² Voir, par exemple, Comité de la liberté syndicale, *Recueil*, 2006, *op. cit.*, paragr. 346.

⁸³ Voir, par exemple, Comité de la liberté syndicale, *Recueil*, 2006, *op. cit.*, paragr. 340. Voir aussi paragr. 342 et 345.

V. Procédures de détermination des conditions d'emploi, autres que la négociation collective

Convention (n° 151) sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978

Article 7

Des mesures appropriées aux conditions nationales doivent, si nécessaire, être prises pour encourager et 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, ou de toute autre méthode permettant aux représentants des agents publics de participer à la détermination desdites conditions.

160. La convention n° 151 prévoit, en son article 7, que les conditions d'emploi des agents publics peuvent être déterminées soit par des procédures permettant la négociation entre les autorités publiques intéressées et les organisations d'agents publics, soit par «toute autre méthode permettant aux représentants des agents publics de participer à la détermination desdites conditions». Il convient de signaler cependant que l'article 1, paragraphe 1, de la convention prévoit que les dispositions de la convention ne doivent pas être mises en œuvre d'une manière qui porterait atteinte aux droits plus favorables contenus dans d'autres conventions de l'OIT.

161. Dans la mesure où la deuxième partie de la présente étude porte sur la convention (n° 154) sur la négociation collective, 1981, la question du recours à la négociation pour déterminer les conditions d'emploi des agents publics tel qu'il est prévu par la convention n° 151 sera examinée dans la deuxième partie de la présente étude, conjointement avec les dispositions de la convention n° 154.

162. Pour ce qui est des *méthodes autres que la négociation collective* pour déterminer les conditions d'emploi des agents publics, il s'agit essentiellement de procédures de consultation exclusivement entre les parties et de systèmes de consultation dans lesquels interviennent des organes ayant pour vocation de concilier des points de vue ou formuler des recommandations à l'intention des organes de décision avec le concours d'experts ou de personnalités indépendantes. Dans certains pays, comme la *Finlande*, la consultation est dépassée par des systèmes de cogestion. Ce pays a adopté en 1988 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 économique des administrations concernées. A cette fin, des organes paritaires ont été créés.

163. La commission estime utile de souligner que la zone de démarcation entre consultation et négociation n'est pas toujours nette et qu'une consultation de bonne foi peut aboutir à des résultats plus satisfaisants qu'une négociation collective purement formelle, sans réelle volonté de résultats. A cet égard, c'est bien l'esprit dans lequel se trouvent les parties prenantes qui est le plus déterminant. En outre, dans les systèmes qui ont opté pour la consultation et où le droit de grève est reconnu, les procédures de consultation peuvent aboutir à de véritables négociations lorsque les organisations syndicales sont suffisamment fortes puisque, lorsque la grève est déclenchée, il faut bien résoudre le conflit.

164. La plupart des conventions de l'Organisation internationale du Travail contiennent des dispositions spécifiques prévoyant une consultation bipartite ou tripartite. La

convention n° 151 introduit expressément le principe de la négociation ou d'autres méthodes de détermination des conditions d'emploi (par exemple, la consultation) dans l'administration publique. Une analyse détaillée des aspects de la consultation bipartite et tripartite a déjà été réalisée en 1960 dans le cadre de la Conférence internationale du Travail. La Commission de la consultation et de la collaboration, instituée par la Conférence internationale du Travail, à sa 44^e session (1960), a procédé, en élaborant le texte de la recommandation (n° 113) concernant la consultation et la collaboration entre les autorités publiques et les organisations d'employeurs et de travailleurs aux échelons industriel et national, à un échange de vues à l'issue duquel elle a présenté à la Conférence une longue série d'«observations en vue d'élargir l'expérience de tous ceux qui ont le souci d'améliorer ou d'étendre la consultation». La plupart de ces observations sont, de l'avis de la commission d'experts, pertinentes dans le cadre de l'administration publique. Ces observations de 1960 partent du constat qu'il est de plus en plus reconnu, dans un grand nombre d'Etats Membres, que la consultation des organisations les plus représentatives sur les questions qui les concernent est souhaitable et même nécessaire. Les observations s'arrêtent sur le fondement de la consultation (laquelle doit être différenciée de la négociation collective, telle qu'elle est définie dans l'article 2 de la convention n° 154):

- La conviction s'étend que les organisations [...] devraient être consultées par les autorités publiques sur les questions qui les concernent ou qui pourraient les concerner. Il est reconnu que, si les points de vue de tous les intéressés sont connus, il est plus probable que les programmes et mesures que les autorités publiques peuvent être appelées à suivre ou à prendre auront de plus grandes chances d'être non seulement mieux respectés et appliqués, mais aussi plus solidement fondés.
- Cette consultation et cette collaboration peuvent être considérées comme une application de la conception selon laquelle le gouvernement se fonde sur le consentement général, et suppose une participation générale aux responsabilités en vue d'assurer le bien-être de la collectivité. Elles sont sans doute aussi un effet de l'importance croissante que les organisations [...] revêtent aux yeux de la collectivité et de la conviction que, aussi écartées que puissent être certaines de leurs positions, elles n'en ont pas moins un intérêt commun au bien-être de la collectivité et que la consultation [...] conduisent à une meilleure harmonie dans les relations professionnelles. La consultation et la collaboration peuvent également être considérées comme une conséquence de la complexité croissante des problèmes qui se posent dans une société moderne et de l'extension des activités de l'Etat en matière sociale. Aucune autorité publique ne peut, dans ces conditions, prétendre à l'omniscience ni être certaine que ce qu'elle propose fournira une solution correspondant adéquatement à ce qu'elle souhaite.

165. Les principaux éléments des observations de 1960 sont les suivants:

- La consultation aide à dissiper des malentendus, permet de fournir aux organisations des informations qu'elles n'auraient pas pu connaître autrement et qui peuvent les aider à définir leur politique et leur position, aide à comprendre le point de vue des autres parties et contribue à un examen des sujets en pleine connaissance de cause en vue d'élaborer des solutions de compromis ou d'arriver à un accord. Ainsi, la consultation contribue à réduire la nécessité d'une action législative ou administrative et à favoriser des relations professionnelles plus harmonieuses, ne serait-ce que parce que les consultations sont un moyen de restreindre les domaines où des frictions peuvent se faire sentir.

- Les conditions préalables pour l'efficacité des consultations sont la participation volontaire, la bonne foi, la confiance et le respect mutuel, le respect de la liberté et de l'indépendance de chaque partie, l'existence d'organisations solides qui puissent apprécier la nécessité de concilier les intérêts des organisations avec ceux de la collectivité dans son ensemble, la compétence nécessaire des participants aux consultations et un mandat des organisations les plus représentatives. Dans ses observations, la Conférence internationale du Travail met en garde contre le risque pesant sur les consultations si les parties sont inadéquatement préparées, enfermées dans leurs préjugés ou manquent de l'autorité suffisante pour traiter des problèmes posés.
- En ce qui concerne les méthodes de consultation, elles varient grandement selon les pays; pour autant qu'elles puissent être formelles ou informelles, elles *ne devraient jamais devenir une pure formalité*. Selon les pays, les consultations ont lieu par voie de correspondance ou de conversations officielles ou officieuses; parfois, elles impliquent de réunir les parties autour de la même table ou de convoquer des conférences ou tables rondes d'un caractère officiel ou non officiel; parfois encore, elles se produisent dans le cadre d'organismes permanents de compétence générale en matière économique et sociale ou de compétence sectorielle et peuvent faire appel, dans la pratique, à des experts (économistes, juristes, statisticiens, etc.) et disposer ou non d'un secrétariat (qui, par exemple, prépare les documents ou les projets de procès-verbaux); elles peuvent également s'incarner dans des organismes ad hoc pour des questions ponctuelles. Les consultations se poursuivent parfois par des auditions des représentants des organisations par des commissions parlementaires ou par d'autres organes publics. Des contacts personnels étroits entre les parties peuvent faciliter la consultation et la convocation de la réunion et la communication de son ordre du jour devraient avoir lieu suffisamment à temps.

166. Quant aux consultations au sein d'organes permanents, elles présentent aussi l'avantage de permettre aux représentants d'accumuler une somme d'expériences qui accroît leur aptitude à traiter des questions.

167. La commission souhaite signaler que, lors de l'élaboration d'autres études d'ensemble sur des instruments dans lesquels la consultation a une importance capitale, elle a formulé un certain nombre de principes dans le même esprit que celui qui a prévalu dans les observations adoptées par la CIT en 1960, tout en précisant certains points.

168. C'est ainsi que, dans le cadre de l'étude d'ensemble sur la convention (n° 144) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976, de 2000, la commission d'experts a insisté sur la nécessité que les consultations soient effectuées suffisamment avant les mesures législatives ou administratives à prendre, ainsi que sur la nécessité de disposer suffisamment à l'avance de toutes les informations et de tous les éléments nécessaires pour que les organisations syndicales puissent former leur propre opinion. La commission a souligné que l'initiative des consultations n'est pas réservée au seul gouvernement ou à l'autorité publique concernée et que la fréquence des consultations, qu'elles se fassent ou non au sein d'organes permanents, est commandée par leur objet. Selon la pratique nationale, la consultation pourrait consister à soumettre aux représentants des organisations la proposition de décision que les autorités envisagent de prendre ou demander de contribuer à la formulation de cette proposition. Sur cette base, les parties pourront procéder à des échanges de communications ou à des discussions. La consultation doit être sérieuse, efficace et de bonne foi et ne doit pas se limiter à des démarches de pure forme, mais retenir toute l'attention des autorités compétentes. Par ailleurs, la commission a signalé que le résultat des consultations ne

devait pas être considéré comme ayant un caractère contraignant et que la décision devrait être prise en dernier ressort par les autorités publiques ou le législateur selon le cas. Enfin, en ce qui concerne les pays dont les organes de consultation ne sont pas strictement bipartites ou tripartites et comptent, outre les représentants des employeurs et des travailleurs, d'autres personnes, telles que des experts indépendants, des représentants d'organisations féminines, de personnes handicapées, des peuples autochtones ou des associations de consommateurs, il importe que la consultation de ces autres personnes éventuellement intéressées ne se fasse pas au détriment de celle des principaux partenaires sociaux reconnus et plus encore ne s'y substitue⁸⁴.

169. Sur ce dernier point, la commission estime que, lorsque les systèmes de consultation sont étendus à de nombreux acteurs, il est fondamental qu'un espace spécifique de dialogue *bipartite* entre les organisations syndicales d'agents publics et les représentants des autorités publiques soit garanti lorsque les questions à traiter concernent des mesures administratives ou législatives relatives aux conditions d'emploi des agents publics. Ce critère est aussi valable pour les questions d'ordre général relatives aux conditions de travail dans le secteur privé, les consultations devant dans ce cas associer, de façon *tripartite*, les partenaires sociaux les plus représentatifs de ce secteur, conjointement avec les autorités compétentes. La commission souligne que plus le système de consultation est étendu aux associations susmentionnées, plus il est nécessaire d'accorder cet espace bipartite ou tripartite lorsque les conditions de travail sont en cause.

170. A l'occasion de sa session de 2010, la commission d'experts a, dans une observation générale sur l'application de la convention (n° 169) relative aux peuples indigènes et tribaux, 1989, rappelé, avec d'autres termes, les exigences générales de la consultation. En particulier, tout en soulignant que la consultation n'implique pas un droit de veto (puisque, par définition, dans les processus de consultation, les autorités administratives ou législatives conservent la responsabilité des décisions à prendre), la commission a indiqué que les consultations doivent être réelles et approfondies et doivent être menées en bonne et due forme et de bonne foi et qu'un dialogue authentique doit être instauré, caractérisé par la communication et la compréhension, le respect mutuel, la bonne foi et la volonté sincère de parvenir, dans toute la mesure possible, à des solutions conjointes, en déployant pour cela des efforts suffisants⁸⁵.

171. En outre, la commission souhaite se référer aux principes du Comité de la liberté syndicale établis en matière de consultations. Le comité a souligné à de nombreuses reprises l'importance de consultations en profondeur, franches, complètes, détaillées et sans entrave, avec les organisations les plus représentatives en ce qui concerne les questions *d'intérêt commun*, y compris les questions ayant trait aux conditions d'emploi, et toute législation ou mesure concernant les conditions d'emploi, comme du reste tout projet de loi dans le domaine du droit du travail. Le comité a insisté à plusieurs reprises sur le fait que les parties doivent faire des efforts suffisants pour pouvoir *arriver, dans la plus grande mesure possible, à des solutions partagées*. Il a souligné aussi l'importance que les consultations se déroulent dans la bonne foi, la confiance et le respect mutuel et que les parties aient suffisamment de temps pour exprimer leur point de vue et en

⁸⁴ Voir, par exemple, étude d'ensemble de 2000 sur la convention (n° 144) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976, parag. 29, 31, 38, 120 et 122.

⁸⁵ Observation générale sur l'application de la convention (n° 169) relative aux peuples indigènes et tribaux, 1989, rapport de la commission, 2011.

discuter largement avant de pouvoir parvenir à un compromis adapté⁸⁶. La commission partage ces principes.

172. Enfin, la commission souhaite rappeler que l'article 7 de la convention n° 154 établit que «les mesures prises par les autorités publiques pour encourager et promouvoir le développement de la négociation collective feront l'objet de consultations préalables et, chaque fois qu'il est possible, d'accords entre les pouvoirs publics et les organisations d'employeurs et de travailleurs».

La variété des systèmes nationaux de consultation

173. Les systèmes utilisés dans les différents Etats du monde pour la détermination des conditions d'emploi dans le secteur public sont de nature très diverse et la participation des agents publics et de leurs organisations peut aller de la forme la moins élaborée, comme des consultations ponctuelles et informelles, à l'initiative des parties, jusqu'à des mécanismes de négociation collective dans un cadre institutionnel encadré par la loi, en passant par les consultations formelles au sein d'organes permanents ou des méthodes intermédiaires, comme l'intervention, après audition des organisations syndicales, d'organismes composés de personnalités neutres ou indépendantes des parties, par exemple, des experts qui élaborent des recommandations à l'intention des autorités publiques après avoir consulté les parties.

174. La commission relève que la recommandation n° 159 prévoit en son paragraphe 2 (2) que, «au cas où des méthodes autres que la négociation sont suivies pour permettre aux représentants des agents publics de participer à la détermination des conditions d'emploi, la procédure applicable en vue d'une telle participation et en vue de la détermination définitive de ces questions devrait être déterminée par la législation nationale ou par d'autres moyens appropriés». Cette flexibilité prévue pour les procédures de consultation implique que sont compatibles avec la convention n° 151 les systèmes qui prévoient des règles légales pour la participation des agents publics à la détermination de leurs conditions d'emploi, tout autant que ceux dont les règles découlent de la pratique, pour autant que cette pratique soit clairement établie. La recommandation semble indiquer cependant qu'il est préférable de ne pas laisser à des initiatives ponctuelles le soin de garantir que les agents publics participent à la détermination de leurs conditions d'emploi; il est préférable que des procédures soient déterminées.

175. La commission constate qu'il existe, dans la grande majorité des pays, des procédures de consultations formelles. De manière générale, la commission observe que les consultations sont, à plusieurs titres, à géométrie variable. Elles peuvent se tenir à différents niveaux en fonction de l'organisation des Etats (aux niveaux national/fédéral, régional/provincial ou local/municipal et institutionnel, selon les systèmes). Elles peuvent concerner une administration en particulier ou plusieurs. Elles peuvent être organisées au niveau sectoriel (ne concernant alors par exemple que les agents publics du secteur de l'éducation ou de la santé) ou intersectoriel. De plus, le champ matériel de la consultation peut être général ou ne s'étendre qu'à un ou plusieurs sujets particuliers (tels que les salaires, la formation, la sécurité sociale ou la sécurité et la santé au travail). Dans la plupart des pays, la consultation a lieu au sein de plusieurs organismes (par exemple, commissions tripartites, conseils économiques et sociaux, commissions paritaires de la fonction publique) et en utilisant différentes méthodes, et cela même dans

⁸⁶ Voir Comité de la liberté syndicale, *Recueil*, 2006, *op. cit.*, paragr. 1065 à 1088; voir aussi, par exemple, 353^e rapport du comité, cas n° 2254 (*République bolivarienne du Venezuela*), paragr. 1381.

les cas où la législation accorde aux agents publics le droit de négociation collective. La commission considère qu'en principe l'ensemble de ces systèmes sont en conformité avec la convention.

176. Si certains pays n'ont recours qu'à un seul type de procédure de participation, la majorité des pays voient coexister différents types de participation, la négociation étant d'usage pour certaines catégories de personnel ou pour telle ou telle question déterminée et la consultation étant applicable aux autres agents de la fonction publique ou pour d'autres questions. Parfois, la législation fixe les sujets qui doivent faire l'objet de consultations et/ou ceux qui doivent faire l'objet de négociations. Parfois, la ligne de démarcation entre consultation et négociation n'est pas claire.

La coexistence des procédures de consultation et de négociation

177. Pour ce qui est de la coexistence des mécanismes de consultation et de négociation, en *France*, par exemple, la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, portant droits et obligations des fonctionnaires, prévoit, en son article 8bis, que les organisations syndicales de fonctionnaires ont qualité pour participer à des négociations dans un certain nombre de domaines (par exemple, rémunérations, déroulement des carrières, etc.) et, en son article 9, que, par l'intermédiaire de leurs délégués siégeant dans des organismes consultatifs, les fonctionnaires participent à la détermination de leurs conditions d'emploi⁸⁷.

178. En *République de Corée*, les organisations syndicales du secteur public ont le droit de participer à la négociation collective et de conclure des accords collectifs; les agents publics peuvent également participer à la détermination de leurs conditions d'emploi par des procédures de consultations auxquelles ils prennent part par l'intermédiaire des associations de fonctionnaires sur les lieux de travail, en vertu de la loi sur l'établissement et le fonctionnement des associations professionnelles pour les fonctionnaires, et des comités paritaires, en vertu de la loi sur l'encouragement de la participation et de la coopération des travailleurs⁸⁸.

179. Au *Costa Rica*, le Conseil supérieur du travail, organe tripartite, dispose d'une compétence générale en matière de travail, tant pour le secteur public que privé, sauf en ce qui concerne les salaires du secteur public qui relèvent de la compétence d'une instance spécifique – le Conseil national des salaires du secteur public.

180. En *Namibie*, l'accord signé le 30 mars 2006 par le gouvernement et le syndicat des agents publics le plus représentatif (*Namibia Public Workers Union*) prévoit une répartition entre les matières qui relèvent de la négociation et celles qui relèvent de la consultation; ainsi, les sujets de négociation sont: le niveau des salaires et autres prestations, le logement et la sécurité sociale; les sujets soumis simplement à consultation sont: les procédures de recrutement, les heures de travail, les mesures liées à la santé et à la sécurité et les services essentiels.

181. En *Suisse*, la loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération prévoit à la fois l'échange d'informations, la consultation et la négociation dans la fonction publique fédérale (voir encadré ci-dessous).

⁸⁷ Voir rapport soumis en vertu de l'article 19 de la Constitution de l'OIT. Les procédures de consultation et de négociation sont décrites plus loin dans les sections pertinentes de l'étude d'ensemble.

⁸⁸ Rapport soumis en vertu de l'article 19 de la Constitution de l'OIT.

**Loi du 24 mars 2000
sur le personnel de la Confédération (Suisse)**

Article 33

1. L'employeur fournit en temps utile au personnel et aux associations qui le représentent toutes les informations relatives aux questions importantes en matière de personnel.

2. Il consulte le personnel et les associations qui le représentent, notamment:

- avant que la présente loi ne soit modifiée;
- avant que des dispositions d'exécution ne soient édictées;
- avant de créer ou de modifier des systèmes de traitement de données relatives au personnel;
- avant de transférer à un tiers des domaines de l'administration, une entreprise ou une partie d'entreprise;
- sur les questions relatives à la sécurité au travail et aux mesures d'hygiène visées à l'article 6, alinéa 3, de la loi du 13 mars 1964 sur le travail.

3. Il mène des négociations avec les associations du personnel.

4. Les dispositions d'exécution réglementent la participation du personnel et de ses associations. Elles peuvent prévoir des organes de consultation, d'arbitrage et de décision dont la composition peut être paritaire.

La consultation dans le cadre d'organismes composés de personnes neutres ou indépendantes

182. Au Japon, s'agissant des agents du service public national, la loi sur le service public national a institué une autorité composée de personnes indépendantes (*National Personnel Authority*) qui est notamment chargée de formuler des recommandations à l'intention de l'exécutif et de la Diète (le Parlement) sur l'amélioration des conditions de travail des agents du secteur public national (voir encadré ci-dessous). Cette autorité procède par voie d'études, par exemple en matière de rémunération, en comparant la situation avec celle prévalant dans le secteur privé; elle peut également entendre les organisations d'agents publics et les autorités publiques concernées, avant de formuler ses recommandations. Un dispositif équivalent est prévu s'agissant des agents du service public local (loi sur le service public local).

Loi sur la fonction publique nationale (Japon)

Article 3. Autorité nationale du personnel

L'Autorité nationale du personnel doit être instituée sous la juridiction du Cabinet. L'Autorité nationale du personnel doit faire rapport au Cabinet conformément aux dispositions de la présente loi.

L'Autorité nationale du personnel doit, conformément à la loi applicable, avoir autorité sur les affaires concernant les recommandations pour l'amélioration de l'administration du personnel ainsi que la rémunération et les autres conditions de travail; la classification des positions; l'évaluation, la nomination et le licenciement; la rémunération; la formation; le changement dans le statut de l'emploi; les mesures disciplinaires; le traitement des plaintes; le maintien de l'éthique concernant l'exercice de fonctions publiques; et d'autres questions concernant le maintien de l'équité dans l'administration du personnel, la protection du bien-être des agents publics et assimilés.

Article 5. Commissaires de l'Autorité nationale du personnel

Les commissaires de l'Autorité nationale du personnel sont nommés, avec le consentement des deux chambres de la Diète, par le Cabinet parmi des personnes de 35 ans ou plus, qui sont de la plus haute moralité et intégrité, respectent la forme démocratique du gouvernement, recherchent l'efficacité de l'administration basée sur les principes du mérite, et possèdent un large éventail de connaissances et un bon jugement en matière de gestion du personnel.

Article 28. Principe de l'adaptation à un changement de conditions

Les sujets fondamentaux concernant la rémunération, la durée du travail et d'autres conditions de travail établis en vertu de la présente loi peuvent être modifiés à tout moment par la Diète afin de les mettre en conformité avec les conditions générales qui prévalent dans la société. Il est du devoir de l'Autorité nationale du personnel de recommander de telles modifications.

L'Autorité nationale du personnel doit faire rapport simultanément à la Diète et au Cabinet sur les conditions des échelles de salaire actuelles au moins une fois par an. Lorsqu'il s'avère que des changements des conditions touchant à la détermination des salaires appellent une hausse ou une réduction d'au moins 5 pour cent des salaires établis dans les échelles de salaire, l'Autorité nationale du personnel doit adresser, avec son rapport sur cette situation, des recommandations appropriées à la Diète et au Cabinet.

183. En outre, 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; quatre projets de lois relatifs à la réforme de la fonction publique, incluant le droit de conclure des accords collectifs pour les employés du service public fédéral dans le secteur non opérationnel, ont été soumis à la Diète (le Parlement).

184. Aux *Etats-Unis*, par exemple, les dispositions pertinentes concernant les employés gouvernementaux au niveau fédéral figurent dans l'encadré ci-dessous.

**Titre 5 du Code des Etats-Unis (US Code)
Droits à consultation au niveau national**

Section 7113

(a) Pour tout organisme, si aucune organisation de travailleurs n'a reçu une reconnaissance exclusive au niveau dudit organisme, toute organisation de travailleurs qui serait la seule représentante d'un nombre substantiel d'employés de cet organisme, selon les critères établis par l'Autorité fédérale des relations professionnelles, devrait recevoir de cet organisme des droits à consultation au niveau national.

Les droits à consultation au niveau national cesseront dès lors que les critères établis par l'autorité ne sont plus remplis.

Toute question relative au droit de toute organisation de travailleurs à bénéficier des droits à consultation au niveau national, ou à continuer d'en bénéficier, sera soumise pour décision à l'autorité.

(b) (1) Toute organisation de travailleurs qui dispose auprès de tout organisme des droits à consultation au niveau national en vertu de la sous-section (a) de cette section doit:

- être informée de tout changement substantiel concernant les conditions d'emploi proposé par l'organisme; et
- se voir accorder suffisamment de temps pour présenter ses vues et ses recommandations sur ces changements.

(2) Si des vues ou des recommandations sont présentées en vertu du paragraphe (1) de cette sous-section à un organisme par une organisation de travailleurs:

- l'agence doit examiner ces vues ou recommandations avant de prendre une action définitive sur les sujets sur lesquels portaient les vues ou recommandations; et
- l'organisme doit fournir une explication écrite à l'organisation de travailleurs contenant les raisons qui ont motivé sa décision finale.

[...] Devoir de consulter

Section 7117

(d)(1) Une organisation de travailleurs qui serait la seule représentante d'un nombre substantiel d'employés, selon les critères établis par l'autorité, devrait recevoir de tout organisme des droits à consultation s'agissant de toute règle qui s'appliquerait à l'ensemble du gouvernement ou de toute régulation prise par l'organisme qui affecterait de manière substantielle les conditions d'emploi. De tels droits à consultation cesseront dès lors que les critères établis par l'autorité ne sont plus remplis. Toute question relative au droit de toute organisation de travailleurs à bénéficier de ces droits à consultation, ou à continuer d'en bénéficier, sera soumise pour décision à l'autorité.

(2) Une organisation de travailleurs bénéficiant des droits à consultation en vertu du paragraphe (1) de cette sous-section doit:

- être informée de tout changement substantiel concernant les conditions d'emploi proposé par l'organisme; et
- se voir accorder suffisamment de temps pour présenter ses vues et ses recommandations sur ces changements.

(3) Si des vues ou des recommandations sont présentées en vertu du paragraphe (2) de cette sous-section à un organisme par une organisation de travailleurs:

- l'organisme doit examiner ces vues ou recommandations avant de prendre une action définitive sur les sujets sur lesquels portaient les vues ou recommandations; et
- l'organisme doit fournir une explication écrite à l'organisation de travailleurs contenant les raisons qui ont motivé sa décision finale.

185. En outre, le décret n° 13522 (2009) a institué un nouvel organe, le *National Council on Federal Labor-Management Relations*, dont la composition est bipartite, qui est chargé de conseiller le président sur des questions relatives aux relations de travail dans le secteur de l'exécutif fédéral. De plus, le décret prévoit que toutes les agences fédérales doivent créer des forums appropriés pour renforcer la collaboration, notamment en matière de relations de travail. D'autres initiatives en ce sens peuvent être relevées également dans le cadre des travaux du *Federal Mediation and Conciliation Service*⁸⁹.

186. En ce qui concerne les gouvernements au niveau des Etats et au niveau local, les travailleurs du secteur public peuvent participer, dans le cadre du processus législatif, à l'examen des questions qui sont habituellement traitées par la négociation collective. Une cour d'appel fédérale a estimé que la loi de la Caroline du Nord, prévoyant l'interdiction aux agents publics de négocier collectivement, ne s'étendait pas à la défense d'un point de vue particulier par un syndicat⁹⁰. La commission croit comprendre qu'il n'est pas interdit aux agents publics d'entreprendre des activités collectives pour

⁸⁹ Rapport soumis en vertu de l'article 19 de la Constitution de l'OIT.

⁹⁰ Voir *Hickory Fire Fighters Association c. City of Hickory*, 656 F.2d 917 (quatrième cir., 1981).

traiter par la voie législative des questions comme la rémunération, les avantages, les conditions de travail et autres éléments de l'emploi.

187. Au *Royaume-Uni*, un organe indépendant (le *Senior Salaries Review Body*) est chargé de fournir des avis sur le salaire d'un certain nombre de hauts fonctionnaires. 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 (*the Civil Service*), les contacts entre les syndicats et les dirigeants des départements ministériels sont nombreux et fréquents.

188. La commission rappelle que, de manière générale, la simple participation des organisations au processus législatif est insuffisante au regard des dispositions de la convention n° 151 puisque ces organisations devraient tout au moins être consultées en ce qui concerne le processus d'élaboration des projets de loi pertinents par le pouvoir exécutif.

Les consultations en l'absence d'organe spécifique

189. Dans certains pays, les consultations sont prévues par la loi ou organisées dans la pratique, alors même que n'existe pas un cadre formel détaillé pour encadrer une telle procédure; les consultations peuvent alors avoir lieu par exemple par voie de communications écrites.

190. Au *Chili*, par exemple, le gouvernement convoque chaque année une table ronde réunissant les autorités publiques et les représentants des agents publics, à l'occasion de laquelle les conditions d'emploi des agents publics au niveau central sont discutées (réajustement salarial, autres bénéfices, par exemple)⁹¹. D'autres consultations sont réalisées dans la pratique à différents niveaux.

191. En *Bulgarie*, l'article 44(3) de la loi sur la fonction publique prévoit que les syndicats peuvent représenter les agents publics et défendre leurs droits sur les questions relatives à la fonction publique et à la sécurité sociale, par le biais de propositions et de requêtes, ainsi que de leur participation à l'élaboration des règlements et ordonnances internes pertinents et de la discussion des questions d'intérêt économique et social⁹².

192. Au *Honduras*, les fonctionnaires ont le droit de présenter des «rapports respectueux» contenant des requêtes qui intéressent tous les adhérents; à cet égard, la commission a rappelé qu'un système dans lequel les fonctionnaires ne peuvent soumettre aux autorités que des «rapports respectueux», rapports qui ne peuvent pas faire l'objet de négociations, en particulier sur les conditions d'emploi, n'est pas conforme à la convention n° 98⁹³. La commission considère également qu'un tel dispositif ne suffit pas pour remplir les exigences de la convention n° 151.

193. En *Colombie*, de la même manière, la commission avait noté en 2007 que, conformément à la loi n° 411, les fonctionnaires ont le droit de présenter des demandes respectueuses à l'entité à laquelle ils appartiennent, laquelle doit répondre au sujet de ces demandes⁹⁴. En 2009, la commission a noté avec satisfaction que le gouvernement a pris le 24 février 2009 le décret n° 535 qui porte sur la négociation collective dans le secteur public. La commission a noté que ce décret a pour objet d'établir les instances de

⁹¹ Rapport soumis en vertu de l'article 19 de la Constitution de l'OIT.

⁹² *Bulgarie*, CEACR – observation, convention n° 98, 2012.

⁹³ *Honduras*, CEACR – observation, convention n° 98, 2012.

⁹⁴ *Colombie*, CEACR – observation, convention n° 98, 2008.

concertation entre les organisations syndicales d'employés publics et les entités du secteur public (art. 1) afin de définir les conditions de travail et de réglementer les relations entre employeurs et travailleurs (art. 2). Le décret définit aussi la procédure de concertation⁹⁵. Un nouveau décret (n° 1092) qui réglemente le droit de négociation collective dans l'administration publique a été adopté le 24 mai 2012.

194. En *Allemagne*, la commission a noté que les employés du service public (*Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes*), par exemple les enseignants employés dans les services de l'éducation des Länder, selon les conditions prévues dans l'accord-cadre pour le service public, bénéficient du droit de négociation collective, alors que les fonctionnaires (*Beamte*), y compris les enseignants jouissant du statut de fonctionnaires publics (*Beamte*), n'ont pas le droit de négocier collectivement parce que la réglementation par voie législative de la fonction publique est un principe traditionnel de la fonction publique prévu par la Constitution conformément à l'article 33(5) de la loi fondamentale et que les fonctionnaires (*Beamte*) ont le devoir d'exercer leurs fonctions de manière légale, impartiale et désintéressée. Dans le but de pallier l'incapacité pour les fonctionnaires (*Beamte*) de mener des négociations collectives, les fédérations de syndicats de fonctionnaires participent à l'élaboration initiale de la réglementation générale concernant la loi sur la fonction publique, conformément à l'article 118 de la loi fédérale sur les fonctionnaires (*Bundesbeamtengesetz (BBG)*) et à l'article 53 de la loi sur le statut des fonctionnaires (*Beamtenstatusgesetz*)⁹⁶.

Les organes consultatifs de compétence générale

195. Les organes consultatifs dont la compétence est générale peuvent avoir à connaître des conditions d'emploi des agents publics. Il s'agit essentiellement, selon les cas, des commissions tripartites nationales (très nombreuses suite à l'action de l'OIT bien qu'en général elles se concentrent surtout sur les questions relatives au secteur privé), des conseils économiques et sociaux (qui sont souvent prévus dans les constitutions) ou des conseils nationaux du travail, points de rencontre de tous les intérêts nationaux, où les interlocuteurs sociaux et l'administration, ainsi que des représentants de la société civile, débattent et sont appelés à contribuer à la définition des politiques économiques et sociales, à moyen et court terme, à donner des avis et formuler des recommandations sur tout projet de réforme à caractère social et économique, réalisent des recherches, engagent des débats multidisciplinaires et s'occupent des statistiques sur des questions économiques et sociales, concernant les travailleurs du secteur public ou privé et leurs organisations.

196. Par exemple, au *Sénégal*, le Conseil de la République pour les affaires économiques et sociales est compétent pour le développement économique, social, culturel et institutionnel, et est obligatoirement saisi, pour avis, des projets de loi de programme à caractère économique et social. En outre, le Comité national du dialogue social, organe tripartite dont le champ d'application couvre les secteurs public et privé, a été créé. 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.

197. Les conseils nationaux du travail tripartites sont plus spécifiquement compétents sur les questions du travail. Par exemple, en *Côte d'Ivoire*, un Conseil national du travail (CNT) a été créé par le décret n° 2007-608 du 8 novembre 2007 et a pour mission la

⁹⁵ *Colombie*, CEACR – observation, convention n° 98, 2010.

⁹⁶ *Allemagne*, CEACR – observation, convention n° 98, 2012.

promotion du dialogue social dans le pays; sa composition est tripartite. En *Lettonie*, le Conseil national pour la coopération tripartite rassemble, à nombre égal, des représentants du gouvernement et des partenaires sociaux; il est consulté avant que des projets de loi ou de règlements pertinents soient présentés aux autorités compétentes.

198. La commission souhaite indiquer que l'existence de ces organes consultatifs dont la compétence est générale (Conseil national du travail, Conseil économique et social) et couvre les questions liées à la formulation des politiques, à moyen et long terme, aux projets de loi et de réforme, mais ne couvre pas spécifiquement les conditions d'emploi concrètes au sein des institutions publiques et les problèmes du travail qu'on y rencontre, n'est donc en soi pas suffisante pour garantir que les représentants des agents publics participent à la détermination de leurs conditions d'emploi, au sens de la convention n° 151. Si le système national opte pour ce type de procédure, il est important qu'à l'intérieur de celle-ci soient mis en place des mécanismes qui accordent un espace substantiel aux organisations syndicales d'agents publics afin qu'au sein de ces mécanismes la position des représentants des agents publics ne soit pas affaiblie par la présence d'une pluralité d'autres acteurs et que la question des conditions d'emploi soit discutée surtout de façon bilatérale.

199. De manière générale, il semble préférable que les Etats prévoient la mise en place de mécanismes consultatifs ayant une compétence spécifique pour le secteur de la fonction publique.

Les organes consultatifs spécifiques de la fonction publique

200. Des organes consultatifs sont prévus dans les statuts de la fonction publique ou dans des lois spécifiques qui les créent.

201. Il existe une grande variété d'organes consultatifs, notamment sectoriels ou thématiques pour les agents publics, qui sont bipartites mais pas toujours paritaires.

202. Aux *Philippines*, le décret n° 180 du 1^{er} juin 1987 prévoit la possibilité que les agents publics constituent, avec les autorités publiques appropriées, des commissions du travail, des comités d'entreprise ou d'autres organes de participation des travailleurs, au sein desquels les conditions de travail peuvent être discutées. 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.

203. Par exemple, en *Australie*, le secteur public du *Territoire du Nord* est doté d'un conseil consultatif (*Public Sector Consultative Council*) composé de représentants des autorités publiques et de représentants des agents publics⁹⁷.

204. L'*Inde*, qui a implanté le système des conseils mixtes du type Whitley, établis au Royaume-Uni, prévoyait le fonctionnement de conseils à différents niveaux, national, départemental et régional. Le Conseil national est composé de 25 représentants gouvernementaux et de 60 représentants des 400 associations d'agents publics. Le siège

⁹⁷ Art. 64, *Public Sector Employment and Management Act (PSEMA)*.

de son secrétariat se trouve dans le département du personnel. Les compétences du conseil englobent tout ce qui concerne les conditions de service et de travail, le bien-être des employés, les améliorations, l'efficacité et les règles de travail mais, pour ce qui est du recrutement, de la promotion et de la discipline, la consultation est limitée aux principes généraux. Ces conseils fonctionnent par le biais d'un grand nombre de commissions.

205. Dans certains pays d'Afrique, comme au *Mali*, la législation a établi des conseils supérieurs de la fonction publique. Dans ce pays, le conseil est paritaire, composé de 18 membres, neuf représentants de l'administration et neuf représentants des organisations syndicales de fonctionnaires. Le conseil doit se réunir une fois par trimestre et émet des rapports et des recommandations sur les projets de normes portant sur le statut général de la fonction publique ou sur des statuts particuliers. Il existe également des organes consultatifs à d'autres niveaux, comme les départements ministériels. Au *Burkina Faso*, par exemple, qui a suivi le même modèle, des comités techniques paritaires ont été créés; ils sont consultatifs pour toutes les questions relatives à l'organisation et au fonctionnement des services et à la gestion et la formation du personnel. Au *Bénin*, la loi n° 86-013 du 26 février 1986, portant statut général des agents permanents de l'Etat, a institué le Comité consultatif paritaire de la fonction publique⁹⁸.

206. En *Algérie*, le Conseil supérieur de la fonction publique est chargé «de définir les grands axes de la politique du gouvernement en matière de fonction publique; de déterminer la politique de formation et de perfectionnement des fonctionnaires; d'examiner la situation de l'emploi dans la fonction publique au plan quantitatif et qualitatif; de veiller au respect des règles d'éthique au sein de la fonction publique; de proposer toute mesure de nature à promouvoir la culture du service public». En outre, il est consulté sur tout projet de texte législatif en rapport avec le secteur de la fonction publique. Le Conseil supérieur de la fonction publique est composé de représentants d'administrations centrales de l'Etat, d'établissements publics, de collectivités territoriales et des organisations syndicales de travailleurs salariés les plus représentatives au plan national. Dans le cadre de la participation des fonctionnaires à la gestion de leur carrière, le statut général de la fonction publique a également institué les organes suivants, qui sont composés d'un nombre égal de représentants de l'administration et de représentants élus des fonctionnaires:

- des commissions administratives paritaires: créées, selon le cas, par grade ou ensemble de grades, corps ou ensemble de corps de niveaux de qualification équivalents, auprès des institutions et administrations publiques, elles sont consultées sur les questions d'ordre individuel concernant la carrière des fonctionnaires et siègent en jury de titularisation et en conseil de discipline;
- des commissions de recours, compétentes pour certaines sanctions disciplinaires; et
- des comités techniques qui sont consultés sur les questions relatives aux conditions générales de travail ainsi qu'à l'hygiène et à la sécurité au sein des institutions et administrations publiques concernées⁹⁹.

⁹⁸ Rapport soumis en vertu de l'article 19 de la Constitution de l'OIT.

⁹⁹ Art. 58 à 73 de l'ordonnance n° 06-03 du 19 Joumada Ethania 1427 correspondant au 15 juillet 2006 portant statut général de la fonction publique.

207. Au Cameroun, la principale institution de concertation entre les autorités publiques et les représentants des agents publics est le Conseil supérieur de la fonction publique (voir encadré ci-dessous).

**Décret n° 2000/698/PM du 13 septembre 2000 fixant les modalités
d'organisation et de fonctionnement du Conseil supérieur
de la fonction publique (Cameroun)**

Article 2

(1) Le Conseil supérieur de la fonction publique connaît de toute question d'ordre général concernant la fonction publique, notamment:

- de tout projet de texte relatif à la situation des fonctionnaires;
- de toutes questions relatives aux droits et obligations des fonctionnaires;
- des orientations de la politique de formation professionnelle continue dans la fonction publique;
- de tout projet de réorganisation de la fonction publique entraînant un accroissement des effectifs ou ayant pour conséquence une suppression d'emplois;
- de toute politique relative à la révision de la rémunération des fonctionnaires et des avantages sociaux dont ils sont bénéficiaires;
- de tout projet de modification du statut général de la fonction publique, des statuts particuliers ou spéciaux.

(2) Le Conseil supérieur de la fonction publique statue, en outre, sur les recours formés en cas:

- de sanctions disciplinaires d'exclusion temporaire du service d'une durée supérieure à quatre (4) mois, d'abaissement de classe ou de grade;
- de licenciement pour insuffisance professionnelle.

(3) Dans le cadre de ses compétences, le Conseil supérieur de la fonction publique émet des avis ou des recommandations.

Article 4

Présidé par le Premier ministre, le Conseil supérieur de la fonction publique est composé de vingt-quatre (24) membres, dont douze (12) en qualité de représentants de l'administration et douze (12) en qualité de représentants des fonctionnaires.

Article 5

Les représentants de l'administration comprennent:

- le ministre chargé de la fonction publique;
- le ministre chargé des finances;
- le ministre chargé de l'administration territoriale;
- le ministre chargé de l'éducation nationale;
- le ministre chargé de la justice;
- le ministre chargé des affaires sociales;
- le ministre chargé du travail;
- le ministre chargé du contrôle supérieur de l'Etat;
- le ministre chargé de la condition féminine;
- trois (3) personnalités désignées par le Premier ministre, en raison de leur compétence.

Article 6

(1) Les délégués du personnel aux commissions administratives paritaires élisent en leur sein les représentants des fonctionnaires au Conseil supérieur de la fonction publique [...].

208. Au *Sénégal*, il existe 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 au sein des organisations syndicales. Des commissions administratives paritaires compétentes en matière de gestion des carrières individuelles des agents opèrent également de même que des comités techniques paritaires chargés principalement de contribuer à une amélioration concrète des conditions de travail. En *Tunisie*, un dispositif similaire est en place avec des commissions administratives paritaires (décret n° 60-56 du 29 octobre 1990) et un Conseil supérieur de la fonction publique et de la réforme administrative (créé par l'article 15 de la loi n° 83-122 du 12 décembre 1983, portant statut général des personnels de l'Etat, des collectivités publiques locales et des établissements publics à caractère administratif, et régi par le décret n° 89-157 du 23 décembre 1989 fixant les attributions, la composition et le fonctionnement du Conseil supérieur de la fonction publique et de la réforme administrative).

209. En *Afrique du Sud* 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 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 a examiné les projets du gouvernement sur l'unification de la fonction publique en vue de résoudre 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 axé sur la négociation que sur la 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.

210. Tous les organes précités sont destinés à recueillir l'avis consultatif des représentants du personnel sur les questions dont ils ont été saisis, avis qui, pour important qu'il soit, ne lie pas juridiquement l'autorité administrative investie du pouvoir de décision.

211. Dans certains cas, ces organes ont également une mission de médiation lors des conflits entre les agents de l'Etat et l'administration ou entre les agents de l'Etat et le gouvernement. C'est le cas, par exemple, au *Bénin* (voir encadré ci-dessous).

**Décret n° 2002-571 du 31 décembre 2002 portant création, organisation
et fonctionnement du Comité consultatif paritaire
de la fonction publique (Bénin)**

Article 2

Le Comité consultatif paritaire de la fonction publique a pour mission de connaître des questions d'ordre général dont il est saisi, concernant la fonction publique ou les agents publics.

Article 3

Le Comité consultatif paritaire de la fonction publique est nécessairement saisi pour avis sur:

- le projet de texte relatif au statut général ainsi que les projets de statut particuliers des différents corps de la fonction publique;

- les projets de textes portant modalités communes d'application des principes fondamentaux de gestion des emplois et des agents de la fonction publique;
- les projets de textes portant modalités communes des règles de gestion applicables aux agents permanents de l'Etat et aux agents contractuels de la fonction publique;
- les projets de textes portant organisation des emplois de fonctionnaires ou de contractuels, de même que leurs modifications;

Il donne également son avis sur les grandes orientations en matière de politique de formation professionnelle des agents publics de l'Etat.

Il émet son avis sur les propositions de récompenses à attribuer aux agents permanents de l'Etat, conformément aux dispositions de l'article 151 du statut général des agents permanents de l'Etat ...

Article 4

Le Comité consultatif paritaire de la fonction publique rédige annuellement, à l'attention du ministre chargé de la fonction publique, un rapport sur l'état général de la fonction publique.

Il peut, dans ce cadre, formuler des suggestions et propositions relatives aux services et aux agents publics. A cet effet, le Comité consultatif paritaire de la fonction publique peut demander ampliation des comptes rendus, procès-verbaux et conclusions des travaux de tous les organes consultatifs et/ou d'administration existant dans l'administration publique.

Article 5

Le Comité consultatif paritaire de la fonction publique joue le rôle d'organe de médiation lors des conflits entre les agents de l'Etat et l'administration ou entre les agents de l'Etat et le gouvernement.

212. Au *Canada*, en vertu de la loi sur les relations de travail dans la fonction publique (section 3, 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.

213. Au *Québec*, le système consultatif permanent peut s'organiser sur des bases différentes, chaque ministère disposant d'un Comité ministériel de relations professionnelles (CMRP) et d'un Comité ministériel sur l'organisation du travail (CMOT). Les CMOT, implantés à partir de 1995, sont composés de représentants d'employeurs et des syndicats, avec une grande flexibilité de fonctionnement. Dans la plupart des cas, ce sont des lieux d'échange d'informations et de discussion, mais

certains ont eu un véritable caractère décisionnel. Un Comité sectoriel sur l'organisation du travail (CSOT), pour l'ensemble des organismes de l'administration publique, se réunit tous les mois pour effectuer le suivi de l'implantation d'un accord-cadre sur l'organisation du travail et la mise en route des CMOT.

214. En *France*, les organes de participation des fonctionnaires publics sont basés sur le paritarisme et ont un rôle consultatif. Ces organismes consultatifs sont le Conseil commun de la fonction publique (qui connaît de toute question d'ordre général commune aux trois fonctions publiques – voir encadré ci-dessous), les conseils supérieurs de chacune des trois fonctions publiques (la fonction publique de l'Etat, la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière) qui connaissent des questions propres aux agents de la fonction publique concernée, et les comités techniques de services (qui sont créés au sein de chacune des trois fonctions publiques).

**Article 9ter de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, modifiée,
portant droits et obligations des fonctionnaires (France)**

Le Conseil commun de la fonction publique connaît de toute question d'ordre général commune aux trois fonctions publiques dont il est saisi.

Il est saisi des projets de loi ou d'ordonnance et, lorsqu'une disposition législative ou réglementaire le prévoit, de décret, communs aux trois fonctions publiques, à l'exception des textes spécifiques à chaque fonction publique.

...

La consultation du Conseil commun de la fonction publique, lorsqu'elle est obligatoire, remplace celle des conseils supérieurs de la fonction publique de l'Etat, de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière.

Le Conseil commun de la fonction publique est présidé par le ministre chargé de la fonction publique ou son représentant.

Il comprend:

1. Des représentants des organisations syndicales de fonctionnaires désignés par celles-ci; les sièges sont répartis entre les organisations syndicales proportionnellement au nombre des voix obtenues par chacune d'elles lors des dernières élections pour la désignation des membres des comités techniques dans les trois fonctions publiques et des organismes consultatifs permettant d'assurer la représentation des personnels en vertu de dispositions législatives spécifiques.

2. Des représentants des administrations et employeurs de l'Etat et de leurs établissements publics.

3. Des représentants des employeurs publics territoriaux dont le président du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, désignés par les représentants des communes, des départements et des régions au sein du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, mentionnés à l'article 8 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

4. Des représentants des employeurs publics hospitaliers désignés par les organisations les plus représentatives des établissements mentionnés à l'article 2 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière.

Le président du Conseil supérieur de la fonction publique hospitalière assiste aux réunions du Conseil commun de la fonction publique sans voix délibérative.

L'avis du Conseil commun de la fonction publique est rendu lorsque l'avis de chacune des catégories des représentants mentionnées aux 1°, 3° et 4° a été recueilli.

215. En *Argentine*, par suite 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, à la suite de la ratification de la convention n° 154.

216. En *Espagne*, 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 juntes 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'organisation du temps de travail ainsi que sur les régimes des vacances et collaborent avec l'administration pour établir les mesures nécessaires au maintien ou à l'augmentation de la productivité.

217. A *Madagascar*, deux organes consultatifs participent à la détermination des conditions d'emploi des agents publics: le Conseil supérieur de la fonction publique et la Commission administrative paritaire (voir encadré ci-dessous).

**Loi n° 2003-011 portant statut général
des fonctionnaires (Madagascar)**

Article 39

Il est créé, par corps de fonctionnaires, une Commission administrative paritaire appelée à connaître des questions de recrutement, de titularisation, d'avancement et de discipline intéressant le personnel de ce corps.

Cette commission, composée de représentants de l'administration et de représentants du personnel élus au scrutin uninominal, a un caractère consultatif.

Toutefois, toute décision qui, le cas échéant, ne suit pas l'avis de la Commission administrative paritaire érigée en Conseil de discipline, doit être motivée.

La composition et les attributions de cette commission ainsi que le mode de désignation de ses membres sont fixés par décret pris en Conseil de gouvernement, après avis du Conseil supérieur de la fonction publique.

Article 40

Il est institué un Conseil supérieur de la fonction publique, organisme à caractère consultatif appelé, dans les cas prévus au présent statut général, à donner des avis sur les projets de lois et règlements concernant la fonction publique.

Il est également consulté sur les questions relatives aux différents statuts des fonctionnaires.

Il est saisi de toutes questions à caractère général intéressant les fonctionnaires et la fonction publique.

La composition du Conseil supérieur de la fonction publique ainsi que les règles relatives à son organisation et à son fonctionnement sont déterminées par décret.

218. En *Nouvelle-Zélande*, l'Accord sur le partenariat pour la qualité signé en 2000 entre le gouvernement et le principal syndicat du secteur public, l'Association des services publics (PSA), a créé une institution, à savoir le forum composé du ministre de la Fonction publique (*State Services*), du commissaire à la fonction publique, de plusieurs chefs exécutifs d'administrations et organes étatiques ainsi que de la PSA. Le forum est investi de fonctions plus consultatives qu'exécutives et se réunit régulièrement (toutes les six à huit semaines) pour informer le ministre des progrès accomplis dans la

mise 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 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 de priorité 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.

219. En Roumanie, conformément aux dispositions de la loi n° 62/2011 sur le dialogue social et de la décision n° 833/2007 relative aux règles régissant l'organisation et le fonctionnement des commissions paritaires et la conclusion des conventions collectives, il existe un cadre institutionnalisé (commissions paritaires et commissions de dialogue social) de consultation permanente des représentants des agents publics sur les initiatives normatives et les mesures administratives ¹⁰⁰.

Les parties et le contenu de la consultation

Les représentants des agents publics aux fins de consultation

220. En ce qui concerne la détermination des 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 alors 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 représentants des organisations d'agents publics, alors que les consultations peuvent être menées soit avec des organisations, soit avec des représentants élus. Lors des travaux préparatoires de la convention n° 151, un amendement proposé au cours de la deuxième discussion par le groupe des travailleurs et tendant à réserver aussi les procédures autres que la négociation aux organisations d'agents publics a été finalement rejeté, justement parce que cet amendement aurait empêché la participation de représentants directement élus par le personnel ¹⁰¹. La commission rappelle que, lorsqu'une unité de négociation compte à la fois des représentants syndicaux et des représentants élus, des mesures appropriées devraient être prises pour garantir que la présence de représentants élus ne puisse servir à affaiblir la situation des syndicats intéressés ou de leurs représentants.

221. Cela étant, il convient de préciser que, lorsque la consultation a lieu avec les organisations d'agents publics, elle doit se faire avec les plus représentatives. La

¹⁰⁰ Rapport soumis en vertu de l'article 19 de la Constitution de l'OIT.

¹⁰¹ Conférence internationale du Travail, 64^e session, 1978, *Compte rendu des travaux*, p. 25/9, rapport de la Commission de la fonction publique, paragr. 57.

recommandation n° 159 s'intéresse à la question de la représentativité des organisations d'agents publics et prévoit que, dans les pays qui appliquent des procédures de reconnaissance des organisations d'agents publics en vue de déterminer les organisations qui bénéficieront de façon préférentielle ou exclusive des droits visés dans la convention n° 151, cette détermination devrait être fondée sur des critères objectifs et préalablement définis relatifs au caractère représentatif des organisations. La recommandation précise que ces procédures devraient être telles qu'elles n'encouragent pas la prolifération d'organisations couvrant les mêmes catégories d'agents. La question de la représentativité, qui se pose dans des termes similaires que soient examinées des procédures de consultation ou de négociation, sera étudiée plus en détail dans la deuxième partie de la présente étude. A ce stade, la commission se contentera de rappeler que, comme la Constitution de l'OIT consacre elle-même la notion d'«organisations les plus représentatives» (article 3, paragraphe 5), le simple fait qu'une législation nationale établisse une distinction entre les organisations syndicales les plus représentatives et les autres organisations ne prête pas, en soi, à critique. «Encore faut-il cependant qu'une telle distinction n'ait pas pour conséquence d'accorder aux organisations les plus représentatives des privilèges allant au-delà d'une priorité en matière de représentation aux fins de la négociation collective, de consultation par les gouvernements ou encore de désignation des délégués auprès d'organismes internationaux ¹⁰².»

Le contenu de la consultation

222. La commission souhaite rappeler que l'article 7 de la convention n° 151 permet la consultation comme méthode de participation à la détermination des conditions d'emploi des agents publics. A cet égard, la commission estime que les consultations devraient pouvoir porter sur toute mesure administrative ou législative concernant les conditions d'emploi des agents publics. Cela signifie notamment que les projets de loi en la matière devraient faire l'objet de consultations.

223. Cependant, la commission tient à relever qu'il est de l'intérêt commun, à la fois des autorités et des organisations syndicales d'agents publics, de ne pas limiter les sujets de consultation aux conditions d'emploi et d'élargir les sujets de consultation aux questions d'intérêt commun, y compris l'établissement des politiques du personnel dans l'administration publique et les problèmes de gestion et de ressources humaines qui peuvent se poser à la suite d'une nouvelle forme d'organisation du travail ou à des restructurations (dans la section de la deuxième partie de la présente étude d'ensemble concernant «le contenu de la négociation collective», ces nouveaux défis seront mentionnés en détail); en effet, la consultation sur ces sujets, à l'initiative des autorités ou à l'initiative des organisations d'agents publics selon les cas, est une méthode qui permettra dans beaucoup de cas de prévenir la survenance de conflits collectifs et de trouver des solutions qui soient mieux acceptées par les agents publics intéressés ou par les autorités publiques.

¹⁰² Etude d'ensemble de 2012, paragr. 226.

Deuxième partie

La négociation collective dans la fonction publique

I. Avantages de la négociation collective dans la fonction publique

224. La commission souhaite rappeler que la fonction publique doit être efficace et efficiente pour assurer l'exercice effectif des droits et l'amélioration de la qualité de vie des citoyens (sécurité publique, éducation, santé, sécurité sociale, culture, accès au logement, contrôle de l'application de la loi dans les nombreuses sphères de compétence de l'administration publique, etc.) et être, de la sorte, un facteur essentiel pour un développement économique et social durable, pour le bien-être des travailleurs assuré par des conditions d'emploi équitables et pour le progrès des entreprises durables. Cet objectif exige des services de haute qualité dans les nombreuses institutions publiques – souvent vitales et d'une grande complexité –, un personnel suffisamment qualifié et motivé, et une gestion publique et une culture administrative dynamiques et dépolitisées qui privilégient l'éthique et combattent la corruption administrative, qui intègrent les nouvelles technologies et se fondent sur les principes de confidentialité, de responsabilité, de fiabilité, et de transparence dans la gestion et sur le principe de non-discrimination, en ce qui concerne tant l'accès à l'emploi que les prestations et les services aux citoyens.

225. La commission souligne que les différentes formes de dialogue social, et tout particulièrement la négociation collective entre les organisations syndicales et l'administration publique, sont capitales pour créer les conditions nécessaires pour relever les défis qui viennent d'être mentionnés. A cet égard, l'administration doit avoir des effectifs suffisants et qualifiés, ayant des possibilités de formation et d'ascension sans que la charge de travail soit disproportionnée (ceci est particulièrement pertinent compte tenu des crises économiques et des processus d'ajustement structurel), et des conditions d'emploi justes et compétitives par rapport aux conditions d'emploi dans le secteur privé, y compris en termes de rémunération. La négociation collective présente des avantages non seulement pour les fonctionnaires car c'est un outil de motivation, de reconnaissance sociale et de respect de la dignité de la personne, mais aussi pour l'administration qui peut trouver dans les engagements assumés par les organisations syndicales une aide pour mettre en œuvre les principes essentiels susmentionnés qui régissent la gestion publique dans les Etats démocratiques, et un outil efficace pour une gestion satisfaisante des ressources humaines, favorisant ainsi la qualité des services aux citoyens.

226. De façon générale, le droit d'organisation et de négociation collective est étroitement lié aux autres droits fondamentaux au travail. Il est le complément de la liberté syndicale. Il est un instrument constructif qui favorise la protection des travailleurs et travailleuses, souvent en position vulnérable, et permet de promouvoir l'ensemble des droits fondamentaux. Il est un instrument clé pour garantir la non-

discrimination et l'égalité, y compris une rémunération égale entre hommes et femmes pour un travail de valeur égale intégrant dans le monde du travail la garantie des droits fondamentaux au travail pour tous, surtout pour promouvoir la justice sociale. La reconnaissance internationale du droit de négociation collective dans l'administration publique est une revendication de longue date de la part du mouvement syndical qui, à juste titre, a critiqué l'inégalité de traitement à l'encontre des agents publics dans ce domaine.

227. La commission tient à signaler que la négociation collective constitue l'une des principales et des plus utiles institutions depuis la fin du XIX^e siècle. En tant que puissant outil de dialogue entre les organisations de travailleurs et d'employeurs, la négociation collective, en participant à l'établissement de conditions de travail justes et équitables ainsi qu'à d'autres avantages, contribue à la paix sociale. Elle permet de prévenir les conflits du travail et de déterminer des procédures pour la résolution de certains problèmes spécifiques dans le cadre, notamment, de processus d'ajustements en cas de crise économique, de cas de force majeure ou de programmes de mobilité des travailleurs. La négociation collective constitue ainsi un instrument efficace permettant de s'adapter aux changements économiques et technologiques et aux besoins changeants de la gestion administrative, souvent induits par les demandes de la société.

228. La légitimité de la négociation collective est renforcée en outre par le fait que ceux qui doivent supporter les conséquences négatives de certaines clauses des accords collectifs les ont acceptées, par l'intermédiaire de leurs représentants, dans le cadre d'un processus de concessions réciproques entre les parties. En même temps, les fonctionnaires occupent une place spéciale et unique dans l'élaboration du budget étant donné la part importante des finances publiques qui leur est attribuée. Ils doivent en outre faire face à des défis inhabituels dans la formation de coalitions politiques et se protéger des pressions résultant d'impératifs économiques réels ou supposés. Ces facteurs renforcent la position en vertu de laquelle les fonctionnaires devraient avoir accès à la négociation collective fondée sur leur statut principal d'employé et non en tant que citoyens ou électeurs.

229. La commission signale que la négociation collective peut, en outre, aider de manière efficace à lutter contre la corruption et à promouvoir l'égalité.

230. La commission attire aussi l'attention sur la faiblesse de l'Etat et de l'administration publique dans beaucoup de pays en développement et dans les pays les moins avancés, où l'Etat ne parvient parfois pas à contrôler de grandes parties du territoire et où les recettes publiques sont très limitées (par exemple, dans certains pays d'Afrique, les aides au développement fournies par d'autres Etats ou organisations internationales constituent une partie substantielle du budget public, de même que les ressources dérivées des impôts et des accords conclus avec des entreprises multinationales) en raison du niveau élevé de pauvreté et de l'importance du secteur informel. Cette situation conditionne de manière négative les possibilités réelles de développement économique et social. La commission souhaite signaler qu'un développement durable ne peut être effectif que par le biais de la démocratie et de ses postulats essentiels: des élections libres, l'Etat de droit, la séparation et l'indépendance des pouvoirs de l'Etat, et le respect effectif des droits de l'homme, y compris les droits économiques et sociaux, et plus particulièrement la liberté syndicale et le droit de négociation collective, qui doivent être garantis quel que soit le niveau de développement. La commission rappelle que la ratification des conventions n^{os} 151 et 154 peut se faire quels que soient la taille et les effectifs de l'administration publique, le nombre de citoyens des Etats et l'importance du secteur informel.

II. Les mutations dans l'administration publique

231. Comme suite aux changements apportés au statut des fonctionnaires au cours des dernières décennies, le modèle traditionnel du fonctionnaire et ses caractéristiques (nationalité, mérite, stabilité professionnelle, carrière administrative et promotion par concours internes, emploi à temps complet, exclusion des activités professionnelles privées, échelles salariales et compléments de rémunération fixes, pensions, congés sans solde, etc.) ont été profondément modifiés et de différentes manières dans de nombreuses législations. Dans de nombreux pays – industrialisés ou non –, l'on peut constater, d'une part, l'abandon d'une ou de plusieurs de ces caractéristiques traditionnelles de l'administration publique et, d'autre part, l'introduction de nouvelles règles et façons de faire propres au droit du travail applicable au secteur privé. Ainsi, dans de nombreuses administrations publiques, une partie importante, voire la majorité des employés bénéficient d'un contrat régi par les règles générales du droit du travail applicable au secteur privé ou ne bénéficient pas du régime statutaire antérieur. La commission note que ce processus est en expansion.

232. Dans certains pays, la «carrière administrative» traditionnelle s'est transformée ou a même virtuellement disparu à la suite de l'ouverture de l'ensemble des postes de fonctionnaire à tous les citoyens, à l'introduction des promotions «horizontales» (sans nécessité absolue de gagner un concours pour accéder à un autre poste) ou à l'admission de fonctionnaires temporaires, intérimaires, fixes sur une base répétée non permanente ou à temps partiel (autorisés souvent à occuper d'autres emplois dans le secteur privé). Dans d'autres pays, une proportion importante de fonctionnaires sont engagés sur la base de contrats civils ou administratifs de prestation de services (dans beaucoup de cas de légalité douteuse, même sur le plan national), y compris pour accomplir des tâches propres à l'administration publique. Peu à peu, l'incertitude liée à la mobilité géographique et fonctionnelle des fonctionnaires a augmenté, de même que le recours à des dispositions proposant des incitations à la performance ou à des systèmes de gestion administrative et d'évaluation des performances inspirées par les critères typiques de l'entreprise privée. Dans d'autres pays, la stabilité professionnelle quasi absolue – «à vie» – dont jouissaient les fonctionnaires publics a été érodée ou n'est plus en vigueur. La plupart de ces évolutions ont des conséquences potentiellement négatives sur l'indépendance des fonctionnaires. Au *Guatemala*, dans un nombre important d'institutions publiques, la majorité des agents publics sont nommés librement et peuvent être destitués librement («empleados de libre nombramiento y remoción»). En *Colombie*, par exemple, certains fonctionnaires sont régis par la loi de carrière administrative, d'autres par le Code du travail, d'autres encore par des contrats civils de prestation de services.

233. Les causes des problèmes et situations évoquées dans les paragraphes antérieurs sont multiples et vont au-delà de la présente étude qui ne prétend pas fournir une liste exhaustive. Certaines sont de nature politique, comme l'absence de démocratie dans certains pays ou le manque de transparence. D'autres sont liées aux programmes d'ajustement structurel. D'autres encore sont de nature économique ou financière, telles que l'augmentation importante des dépenses publiques et du déficit public liée à l'essor des services publics et aux prestations sociales de plus en plus chères demandées par les citoyens, dans le secteur de la santé par exemple. D'autres causes sont liées à des facteurs démographiques, à l'espérance de vie, au développement technologique ou à de nouvelles formes de gestion administrative. D'autres causes encore sont liées aux crises économiques successives, parfois à l'intérieur de processus d'intégration économique d'Etats fondés sur la libre circulation des personnes, la libéralisation des services et la

libre concurrence. Par ailleurs, certaines des décisions qui ont transformé l'administration publique dans un nombre considérable de pays sont liées à des orientations données par des organes internationaux ou régionaux qui accordent des prêts préférentiels à certains Etats en période de crise économique en les conditionnant à des politiques visant à réduire les dépenses publiques et à introduire des mesures d'ajustement structurel, notamment à travers des processus de privatisation et de rationalisation. Cela s'est souvent traduit dans la pratique par une réduction importante de l'appareil d'Etat et a eu des effets sur son fonctionnement. La commission souligne cependant que, dans ces situations difficiles et souvent dramatiques, la liberté syndicale et le droit de négociation collective trouvent tout leur sens, comme moyen d'humaniser l'impact de ces situations sur les conditions d'emploi et de vie des agents publics et de sauvegarder les prestations sociales fondamentales.

234. Il est évident que certaines des évolutions décrites, par exemple les crises économiques successives et les processus de réduction de la structure institutionnelle et des dépenses publiques, ont affaibli le mouvement syndical dans de nombreux pays – le secteur public étant le secteur où les organisations syndicales ont traditionnellement recruté le plus grand nombre d'adhérents – et ont diminué la capacité de négocier collectivement des fonctionnaires régis par la loi de carrière administrative, notamment en raison de l'affaiblissement ou de la disparition des organisations syndicales.

235. La pénétration du droit du travail dans les administrations publiques et les différents degrés de «privatisation» de l'emploi public ont par contre permis au droit de négociation collective et au droit de grève de s'étendre au secteur public et d'atteindre de plus en plus de personnes qui travaillent – directement ou indirectement – pour l'Etat, dont beaucoup sont désormais soumises aux dispositions du droit du travail applicables au secteur privé (codes du travail) et qui ne jouissaient pas auparavant des droits syndicaux mentionnés. Cependant, cela a été invoqué dans un certain nombre de pays pour le remplacement des lois statutaires traditionnellement applicables aux fonctionnaires publics par des lois plus ou moins apparentées à celles du secteur privé. Le recours excessif aux contrats de travail temporaires dans l'administration publique, dans certains pays, a eu pour effet d'éliminer du recrutement public des exigences constitutionnelles (capacité et mérite) et a rendu plus difficile la négociation collective.

236. On assiste ainsi à un changement de nature du statut traditionnel de fonctionnaire qui s'est notablement érodé, dans bon nombre de pays; la nécessité de renforcer la négociation collective et les droits sociaux dans la fonction publique est ainsi plus grande.

237. Pour ce qui est de la négociation collective dans l'administration publique dans le monde, l'adoption et la ratification par un nombre important d'Etats des conventions n^{os} 151 et 154 ont apporté, dans les dernières décennies, à la communauté internationale la conviction que les conditions d'emploi dans la fonction publique ne peuvent être fixées de manière unilatérale, le cadre adéquat devant passer par une participation complète des organisations syndicales d'employés publics. Dans le cadre de cette évolution, l'on peut observer dans le monde, outre un recours généralisé à la consultation bipartite, une expansion claire du droit de négociation collective des conditions d'emploi dans le secteur de l'administration publique en Europe, en Océanie et en Amérique latine, dans un nombre considérable de pays d'Afrique et un certain nombre de pays d'Asie.

238. Dans le préambule de la convention (n^o 151) sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978, la Conférence internationale du Travail constate la grande diversité des systèmes politiques, sociaux et économiques des Etats Membres ainsi que celle de leurs pratiques (par exemple en ce qui concerne les fonctions respectives des

autorités centrales et locales, celles des autorités fédérales, des Etats fédérés et des provinces, et celles des entreprises qui sont propriété publique et des différents types d'organismes publics autonomes ou semi-autonomes, ou en ce qui concerne la nature des relations d'emploi). Les dispositions de la convention n° 154, à l'instar de celles de la convention n° 151, tiennent compte de cette diversité de systèmes et contiennent un certain nombre de clauses de flexibilité qui seront examinées plus loin, tendant à rendre possible la ratification de ces conventions par le plus grand nombre possible d'Etats Membres.

III. Les normes de l'OIT sur la négociation collective et leur évolution

239. L'une des principales missions de l'OIT est de promouvoir la négociation collective dans le monde entier. Cette mission lui a été fixée en 1944 dans la Déclaration de Philadelphie, qui fait partie de la Constitution de l'OIT et qui reconnaît «l'obligation solennelle pour l'Organisation internationale du Travail de seconder la mise en œuvre, parmi les différentes nations du monde, de programmes propres à réaliser [...] la reconnaissance effective du droit de négociation collective». Ce principe a été consacré et développé par la convention (n° 84) sur le droit d'association (territoires non métropolitains), 1947 (qui établit que «toutes mesures pratiques et possibles seront prises (...) pour assurer aux organisations syndicales (...) le droit de conclure des conventions collectives (...)») et par la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, qui a obtenu depuis lors une adhésion quasi universelle en termes de ratifications (161 ratifications à ce jour), ce qui atteste de la forte acceptation des principes qu'elle énonce dans la majorité des pays. En juin 1998, l'OIT a fait un pas de plus en adoptant la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi. Cet instrument proclame que «l'ensemble des Membres, même lorsqu'ils n'ont pas ratifié les conventions [fondamentales], ont l'obligation, du seul fait de leur appartenance à l'Organisation, de respecter, promouvoir et réaliser, de bonne foi et conformément à la Constitution, les principes concernant les droits fondamentaux». La reconnaissance effective du droit de négociation collective est au nombre de ces principes, qui doivent être respectés indépendamment de la ratification des conventions pertinentes.

240. La convention n° 98, adoptée en 1949 en vue de compléter certains aspects de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, comporte trois principaux objectifs: i) la protection contre les actes de discrimination antisyndicale tant à l'embauche qu'en cours d'emploi, y compris lors de la cessation de la relation d'emploi; ii) la protection contre les actes d'ingérence dans les affaires internes des organisations de travailleurs et d'employeurs; et iii) la promotion de la négociation collective.

241. Comme indiqué dans des paragraphes antérieurs, la convention n° 98 fut complétée par la convention (n° 141) sur les organisations de travailleurs ruraux, 1975, et la recommandation n° 149 qui l'accompagne, réaffirmant le droit de négociation collective des travailleurs ruraux, par la convention (n° 151) sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978, et par la convention (n° 154) sur la négociation collective, 1981, étendant le droit de négociation collective à l'ensemble de l'administration publique. La protection accordée aux travailleurs et aux dirigeants syndicaux contre les actes de discrimination antisyndicale et contre les actes d'ingérence dans le secteur de l'administration publique, traitée dans le cadre de la convention n° 151, constitue un aspect capital du droit syndical puisque de tels actes peuvent aboutir, dans la pratique, à une négation de la liberté syndicale et, par conséquent, également de la négociation collective.

IV. Les modalités particulières de négociation dans la fonction publique

Convention (n° 151) sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978

Article 7

Des mesures appropriées aux conditions nationales doivent, si nécessaire, être prises pour encourager et 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, ou de toute autre méthode permettant aux représentants des agents publics de participer à la détermination desdites conditions.

Convention (n° 154) sur la négociation collective, 1981

Article 1

1. La présente convention s'applique à toutes les branches d'activité économique.
2. La mesure dans laquelle les garanties prévues par la présente convention s'appliquent aux forces armées et à la police peut être déterminée par la législation ou la pratique nationales.
3. Pour ce qui concerne la fonction publique, des modalités particulières d'application de la présente convention peuvent être fixées par la législation ou la pratique nationales.

242. La convention n° 154 accepte dans son article 1, paragraphe 3, des modalités particulières d'application pour ce qui est du droit de négociation collective dans la fonction publique. Ces modalités peuvent être fixées par la législation ou la pratique nationales, notamment par voie de conventions collectives, par voie de sentences arbitrales ou autrement (article 4 de la convention n° 154).

243. Avant d'examiner ces modalités particulières dans les chapitres suivants, la commission estime nécessaire de s'arrêter sur certaines différences entre l'emploi public et l'emploi privé et les particularités de l'administration publique qui ont été signalées par de nombreux auteurs et qui justifient ces modalités:

- L'administration publique a des structures très complexes, surtout dans les pays industrialisés, et ses compétences, ses facultés et ses procédures sont régulées par un nombre très élevé de lois et réglementations qui couvrent la plupart des matières qui concernent les citoyens et les entreprises. La complexité de la structure de l'Etat est encore plus accentuée lorsqu'il s'agit d'Etats fédéraux et d'Etats fortement décentralisés où le nombre d'organismes dépasse parfois plusieurs milliers. On retrouve des départements ministériels, des organismes autonomes ou semi-autonomes, des instituts, des agences, des fonds de promotion d'activités, des fondations publiques, des sociétés commerciales ou industrielles de droit public, des organes de coordination, des consortiums, etc. Certaines de ces entités publiques se retrouvent aussi dans les collectivités territoriales. L'administration publique est normalement, à l'intérieur de l'Etat, le principal employeur.
- Alors que dans le secteur privé les entreprises poursuivent des intérêts particuliers, avec comme caractéristique en général la recherche de profits économiques, l'Etat et l'administration publique ont l'obligation de poursuivre l'intérêt général. A cet égard, lorsque les institutions créées ou contrôlées par l'Etat sont régies par le droit privé (par exemple, les entreprises de propriété étatique ou mixtes ou les

monopoles fiscaux d'Etat), l'objectif de contribuer à l'intérêt général et de répondre aux nécessités des citoyens marque de manière importante les politiques, la gestion et les objectifs de ces entreprises publiques (par exemple, selon les pays, celles qui concernent l'électricité, la banque, les assurances, les transports, l'exploitation des ressources naturelles, la distribution de l'eau, etc.). L'empreinte de l'intérêt général est plus marquée encore lorsque les services font l'objet d'un titulariat public (monopolistique ou non) avec gestion étatique directe ou indirecte (par exemple concessions).

- L'énorme complexité et la variété des fonctions de l'Etat sont en perpétuel changement en raison des nouveaux besoins et défis (informatique, services électroniques, télécommunications, immigration, énergie, etc.).
- Dans beaucoup de pays, et souvent par mandat constitutionnel, la réglementation des conditions d'emploi générales des fonctionnaires est réalisée de manière plus ou moins exhaustive selon les cas à travers des lois spéciales dans le cadre du droit administratif et non pas dans le cadre du droit du travail (Code du travail notamment). En outre, dans certains pays, différents statuts normatifs sont applicables aux fonctionnaires (par exemple, forces armées, police, personnel enseignant, personnel de la sécurité sociale, etc.). Par exemple, le gouvernement de l'Algérie indique que, dans son rapport présenté en vertu de l'article 19 de la Constitution de l'OIT, depuis 2006, en application du statut général de la fonction publique, 59 statuts particuliers intéressant les différents corps de fonctionnaires ont été promulgués.
- Les dépenses de l'Etat – y compris les rémunérations des fonctionnaires – nécessitent l'approbation préalable des sections correspondantes du budget de l'Etat (et des Etats fédérés) par l'assemblée législative; les budgets des collectivités territoriales sont aussi approuvés par des organes publics. De plus, les dépenses publiques sont contrôlées par des organes spéciaux de supervision de l'Etat qui, en cas d'infraction, peuvent promouvoir des procédures en vue d'infliger des sanctions. A cet égard, la négociation collective dans l'administration publique est conditionnée à plusieurs titres par les processus budgétaires et leur logique. Les résultats budgétaires des Etats à leur tour dépendent de multiples facteurs économiques: le niveau de croissance économique, le niveau des recettes et de l'inflation, les taux d'intérêt et la dette préalable. Ils dépendent aussi du cadre politico-institutionnel (niveau de décentralisation, degré de stabilité politique et poids du pouvoir exécutif par rapport au pouvoir législatif), de la tendance politique du gouvernement, de la démographie, du taux de chômage, de la part du secteur public dans le PIB, des préférences des contribuables, de l'évolution des cycles économiques et des règles budgétaires à suivre (degré de discipline budgétaire, marge des prévisions découlant des variables économiques, règles plus ou moins strictes d'endettement public).
- En raison de l'impact des rémunérations des agents publics sur le niveau d'endettement public (en 2011, par exemple, les rémunérations dans le secteur public représentaient 22,1 pour cent des dépenses publiques totales dans les pays de l'Union européenne), durant le processus de négociation des rémunérations des agents publics, les autorités expriment les lignes directrices de la politique économique du gouvernement et les enjeux macroéconomiques, car les recettes de l'Etat ne dépendent pas principalement des bénéfices économiques et des profits – comme c'est le cas pour les entreprises – mais des impôts, et les autorités doivent répondre de leur gestion devant les citoyens.

- Les procédures de recrutement dans l’administration publique imposent des exigences de transparence, de mérite et de capacités ainsi que des garanties en vue d’assurer le respect du principe d’égalité et d’égalité de chances. Il s’agit en général de procédures moins flexibles que celles du secteur privé.
- Il existe un plus grand degré de réglementation, de formalisme et de rigidité dans les procédures de prise de décisions des entités publiques, afin d’éviter, souvent, le népotisme et la corruption.
- La structure spécifique du personnel de l’administration publique (corps de fonctionnaires, échelles, sous-échelles, classes, catégories) est hiérarchique et s’accompagne d’une structure de rémunération particulière et, en général, rigide.
- On peut relever dans beaucoup de pays l’implication croissante des citoyens dans la gestion administrative publique et les nouvelles formes de participation citoyenne – y compris de supervision – à travers des organes spécifiques et des organisations non gouvernementales, phénomène qui a des contours différents dans le cadre du secteur privé.

244. Une particularité des institutions des administrations publiques qu’il faut garder à l’esprit est qu’elles ont toujours la condition d’employeur, mais qu’elles ont celle d’entrepreneur seulement lorsqu’elles réalisent des activités économiques entrepreneuriales ou économique-industrielles, lesquelles constituent, dans l’ensemble des activités des administrations publiques, une partie plus ou moins importante selon les pays.

245. Ces spécificités de l’administration publique, mentionnées ci-dessus, donnent lieu, dans beaucoup de pays, à des modalités particulières de négociation collective qui concernent, on le verra plus loin, les parties à la négociation, les matières couvertes et les niveaux de négociation de certaines matières, et aussi la nature, le rang et les effets juridiques ou non des accords conclus et, très souvent, un régime spécial pour les clauses des accords collectifs ayant un impact budgétaire. Enfin, rendre compatible un système de négociation avec un cadre réglementaire est une pratique constante dans de nombreux pays.

V. Champ d'application de la convention n° 154 et méthodes d'application des conventions n^{os} 151 et 154

Convention (n° 151) sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978

Article 1

1. La présente 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.

2. La mesure dans laquelle les garanties prévues par la présente convention s'appliqueront aux agents de 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 sera déterminée par la législation nationale.

3. La mesure dans laquelle les garanties prévues par la présente convention s'appliqueront aux forces armées et à la police sera déterminée par la législation nationale.

Convention (n° 154) sur la négociation collective, 1981

Article 1

1. La présente convention s'applique à toutes les branches d'activité économique.

2. La mesure dans laquelle les garanties prévues par la présente convention s'appliquent aux forces armées et à la police peut être déterminée par la législation ou la pratique nationales.

3. Pour ce qui concerne la fonction publique, des modalités particulières d'application de la présente convention peuvent être fixées par la législation ou la pratique nationales.

Article 4

Pour autant que l'application de la présente convention n'est pas assurée par voie de conventions collectives, par voie de sentences arbitrales ou de toute autre manière conforme à la pratique nationale, elle devra l'être par voie de législation nationale.

Recommandation (n° 163) sur la négociation collective, 1981

1. L'application des dispositions de la présente recommandation peut être assurée par voie de législation nationale, de conventions collectives ou de sentences arbitrales, ou de toute autre manière conforme à la pratique nationale.

246. Le champ d'application de la convention n° 151 a déjà été traité dans la première partie de cette étude. Une question qui se pose est celle de savoir si les catégories d'agents publics mentionnées dans l'article 1, paragraphe 2, de la convention n° 151 (qui permet aux Etats de déterminer dans quelle mesure les garanties prévues par la convention s'appliquent, par le biais de la législation nationale, aux agents de niveau élevé dont les fonctions ont trait à la formulation des politiques ou à des tâches de direction, ainsi qu'aux agents dont les responsabilités ont un caractère hautement confidentiel) peuvent être exclues du droit de négociation collective pour les Etats qui ont ratifié la convention n° 154. La commission estime que, étant donné que la convention n° 151 est une convention spécifique applicable aux agents publics, l'exclusion des catégories mentionnées du droit de négociation collective n'enfreint pas la convention n° 154, qui a une portée générale et reconnaît expressément dans son article 1, paragraphe 3, des modalités particulières d'application fixées par la législation

et la pratique nationales en ce qui concerne la fonction publique. Par exemple, la commission note l'indication donnée par le gouvernement des *Philippines* dans son rapport présenté en vertu de l'article 19 de la Constitution de l'OIT, selon laquelle certaines catégories d'agents publics sont exclues de la négociation collective, notamment les agents de haut niveau dont les fonctions sont de nature hautement confidentielle et les membres des forces armées et autres personnels autorisés à porter des armes.

247. La convention n° 154 dispose dans son article 1 qu'elle s'applique à toutes les branches d'activité économique, y compris – comme on vient de le signaler – à la fonction publique. Elle établit également que la mesure dans laquelle les garanties qu'elle prévoit s'appliquent aux forces armées et à la police peut être déterminée par la législation et la pratique nationales (article 1, paragraphe 2).

248. Contrairement aux conventions n°s 87 et n° 98, les conventions n°s 151 et 154 contiennent des dispositions détaillées en ce qui concerne les méthodes alternatives ou complémentaires d'application (législation, conventions collectives, sentences arbitrales ou autres méthodes). L'article 4 de la convention n° 154 prévoit que «pour autant que l'application de la présente convention n'est pas assurée par voie de conventions collectives, par voie de sentences arbitrales ou de toute autre manière conforme à la pratique nationale, elle devra l'être par voie de législation nationale». Différentes méthodes d'application sont donc dès lors envisageables et, si certains Etats privilégient les mesures législatives, d'autres se contentent ou se sont contentés d'autres méthodes, comme une application satisfaisante en pratique ou à travers la jurisprudence; par exemple, jusqu'à récemment, en *Uruguay* la négociation collective était régie directement par la convention n° 98 et par la jurisprudence.

249. Cependant, la plupart des matières concernant le droit d'organisation syndicale et de négociation collective sont en général développées dans la législation du travail ou celle applicable aux agents publics et ont souvent comme source des principes consacrés par de nombreuses Constitutions nationales. D'autres modalités d'application sont déterminées directement par les conventions ou accords collectifs conclus entre les organisations d'employeurs et de travailleurs à différents niveaux. De manière générale, la commission encourage le recours à des méthodes d'application des conventions n°s 151 et 154 qui trouvent leur origine dans le tripartisme, le dialogue social et les consultations franches et approfondies entre partenaires sociaux¹⁰³. Ceci est particulièrement important en ce qui concerne les législations portant sur les droits protégés par ces instruments, afin de garantir l'application effective de ces principes et, ainsi, que les mesures adoptées soient acceptées et durables et ne dépendent pas des orientations des gouvernements successifs. Par exemple, la commission a noté avec intérêt la préparation en étroite consultation avec les partenaires sociaux de la loi de 2009 sur le travail équitable en *Australie*¹⁰⁴.

250. Comme elle a déjà examiné dans la première partie de cette étude le champ d'application des conventions n°s 151 et 154, la commission s'arrêtera seulement sur certains aspects de cette question. En particulier, elle mentionnera certaines catégories de travailleurs du secteur public et du secteur privé couverts par leurs dispositions et les problèmes et progrès constatés.

¹⁰³ Voir, par exemple, *Cambodge* – CEACR, observation, 2011; et *République de Moldova* – CEACR, observation, 2011.

¹⁰⁴ *Australie* – CEACR, observation, 2010.

251. *Forces armées et police.* En ce qui concerne l'application de la convention n° 154 aux forces armées et à la police, la possibilité de les exclure du champ d'application de la convention se déduit: i) du texte du paragraphe 2 de l'article 1 de la convention qui stipule que «la mesure dans laquelle les garanties prévues par la présente convention s'appliquent aux forces armées et à la police peut être déterminée par la législation ou la pratique nationale»; ii) des travaux préparatoires qui ont précédé l'adoption de la convention, au cours desquels la possibilité d'exclure ces catégories de travailleurs, en tout ou en partie, du champ d'application de la convention, a été expressément soulignée¹⁰⁵; et iii) de l'interprétation qui a toujours été donnée du paragraphe 1 de l'article 5 de la convention n° 98, paragraphe rédigé dans des termes similaires à ceux du paragraphe 2 de l'article 1 de la convention n° 154, qui permet aux Etats qui ont ratifié la convention d'exclure les forces armées et la police de son champ d'application¹⁰⁶. La commission rappelle aussi la possibilité d'exclure ces catégories de l'application des droits et garanties de la convention n° 151.

252. Ainsi, comme pour les conventions n°s 87 et 98, les conventions n°s 151 et 154 laissent aux législations nationales le soin de déterminer si leurs dispositions s'appliqueront aux forces armées et à la police et dans quelle mesure. La commission note que le gouvernement de l'*Estonie* indique, dans son rapport présenté en vertu de l'article 19 de la Constitution de l'OIT, que la loi sur les accords collectifs s'applique pleinement aux forces armées et à la police. Le gouvernement de l'*Australie* indique qu'au niveau fédéral la police bénéficie du droit de négociation collective, mais pas les forces armées; en ce qui concerne les législations des Etats fédérés, il est intéressant de relever que la plupart (*Nouvelle-Galles du Sud, Queensland, Victoria, Australie-Méridionale*) prévoient que certaines catégories d'agents de la fonction publique territoriale ne bénéficient pas du droit de négociation collective, notamment les agents de haut niveau. Le gouvernement de la *Roumanie* indique que l'ensemble des fonctionnaires publics, des fonctionnaires ayant un statut particulier, des fonctionnaires de haut niveau responsables des décisions publiques et des administrateurs publics, à l'exception des cadres militaires du système de défense, de maintien de l'ordre public et de sécurité nationale, bénéficient du droit de négociation collective.

253. La commission tient à rappeler à la fois que le *personnel civil des forces armées* jouit des droits et garanties consacrés par les conventions n°s 151 et 154 et que, si certains employés du secteur privé ou du secteur public portent une arme dans l'exercice de leurs fonctions mais ne sont pas membres de la police ou des forces armées, ils ne peuvent être automatiquement exclus du champ d'application de la négociation collective¹⁰⁷.

254. *Secteur public.* A la différence de la convention n° 87, la convention n° 98 exclut de son champ d'application certaines autres catégories de fonctionnaires que la police et les forces armées¹⁰⁸. Cette restriction laisse cependant intacts les droits garantis aux fonctionnaires par la convention n° 87. En effet, aux termes de son article 6, la convention n° 98 ne traite pas de la situation des fonctionnaires commis à

¹⁰⁵ Voir notamment: *Compte rendu des travaux*, Conférence internationale du Travail, 67^e session, p. 22/2, paragr. 14, et p. 22/4, paragr. 29.

¹⁰⁶ Voir mémorandums préparés par le Bureau international du Travail en réponse à des demandes d'éclaircissements relatifs aux conventions n°s 118 et 154, *Bulletin officiel*, vol. LXVII, 1984, série A, n° 1, paragr. 3.

¹⁰⁷ *Maroc* – CEACR, demande directe, 2011; en ce qui concerne des restrictions liées au port des armes, voir El Salvador, en vertu d'une disposition constitutionnelle.

¹⁰⁸ Etude d'ensemble de 1994, paragr. 199 et suiv.; et étude d'ensemble de 2012, paragr. 171-172.

l'administration de l'Etat; cette convention signale par ailleurs qu'elle ne peut en aucune façon être interprétée d'une manière qui porterait préjudice à leurs droits ou à leur statut. Les conventions n^{os} 151 et 154 ont été adoptées notamment pour accorder le droit de consultation et/ou de négociation collective aux fonctionnaires commis à l'administration de l'Etat qui pouvaient être exclus du droit de négociation collective dans le cadre de la convention n^o 98.

255. Le préambule de la convention n^o 151 tient compte des problèmes particuliers que posent la délimitation du champ d'application d'un instrument international et l'adoption de définitions aux fins de cet instrument, en raison des différences existant dans de nombreux pays entre l'emploi dans le secteur public et le secteur privé, ainsi que des difficultés d'interprétation qui ont surgi à propos de l'application aux fonctionnaires publics de dispositions pertinentes de la convention n^o 98 et des observations par lesquelles les organes de contrôle de l'OIT ont fait remarquer à diverses reprises que certains gouvernements ont appliqué ces dispositions d'une façon qui exclut de larges groupes d'agents publics du champ d'application de cette convention.

256. La commission souligne que les conventions n^{os} 151 et 154, qu'il s'agisse d'Etats unitaires ou fédéraux, s'appliquent en particulier aux fonctionnaires de l'administration publique – par exemple, aux fonctionnaires des ministères et autres organismes gouvernementaux comparables, ainsi qu'à leurs auxiliaires et à toutes les autres personnes employées par le gouvernement. Elles s'appliquent aussi à l'ensemble des fonctionnaires et employés des collectivités locales et de leurs organismes publics. Sont aussi compris dans le champ d'application des conventions n^{os} 151 et 154, par exemple, les employés des entreprises publiques, les employés municipaux et les employés des institutions décentralisées¹⁰⁹, les enseignants du secteur public¹¹⁰, qu'ils soient ou non considérés par la législation nationale comme relevant de la catégorie des fonctionnaires. La convention n^o 154 s'applique en outre sans exception à l'ensemble des travailleurs du secteur privé.

257. Cependant, la reconnaissance du droit de négociation collective dans la législation continue à être restreinte ou inexistante¹¹¹ dans certains pays en ce qui concerne les fonctionnaires. La commission rappelle que, dans le cadre de la convention n^o 154 (applicable au secteur privé et au secteur public), le droit de négociation collective devrait couvrir, outre les employés de l'administration publique, notamment les catégories de travailleurs suivantes: personnel pénitentiaire¹¹², sapeurs-pompiers¹¹³, gens de mer¹¹⁴, travailleurs indépendants ou temporaires¹¹⁵, travailleurs en régime de

¹⁰⁹ Voir, par exemple, *République démocratique du Congo* – CEACR, observation, 2011; et *Panama* – CEACR, observation, 2011.

¹¹⁰ Voir, par exemple, *Cambodge* – CEACR, observation, 2011; *Equateur* – CEACR, observation, 2010; *Ethiopie* – CEACR, observation, 2010; et *Lesotho* – CEACR, observation, 2011.

¹¹¹ Voir, par exemple, *Cap-Vert* – CEACR, observation 2012; *Comores* – CEACR, observation 2012; et *Guinée équatoriale* – CEACR, observation 2012.

¹¹² Voir, par exemple, *Bahamas* – CEACR, observation, 2010; *Kiribati* – CEACR, observation, 2011; *Sainte-Lucie* – CEACR, convention n^o 154, demande directe, 2010; *Seychelles* – CEACR, observation, 2011; et *République-Unie de Tanzanie* – CEACR, observation, 2011.

¹¹³ Voir, par exemple, *Bahamas* – CEACR, observation, 2010; et *Sainte-Lucie* – CEACR, convention n^o 154, demande directe, 2010.

¹¹⁴ Voir, par exemple, *Bénin* – CEACR, demande directe, 2010 (secteur de la marine marchande); *Chine (Région administrative spéciale de Macao)* – CEACR, demande directe, 2010; *Islande* – CEACR, observation, 2010; *Madagascar* – CEACR, observation, 2011; et *Panama* – CEACR, observation, 2011 (secteur de la pêche).

¹¹⁵ Voir, par exemple, *Sénégal* – CEACR, demande directe, 2011; et *Tunisie* – CEACR, demande directe, 2011.

sous-traitance ou d'externalisation¹¹⁶, apprentis, travailleurs non-résidents et travailleurs à temps partiel¹¹⁷, travailleurs portuaires¹¹⁸, travailleurs du secteur agricole¹¹⁹, travailleurs des organisations caritatives et religieuses¹²⁰, travailleurs domestiques, travailleurs des zones franches d'exportation et travailleurs migrants¹²¹. La commission souligne par ailleurs que le droit de négociation collective devrait être reconnu au personnel enseignant des institutions éducatives ainsi qu'au personnel exerçant des fonctions techniques et d'encadrement dans le secteur de l'éducation¹²².

258. Au cours des dernières années, la commission a salué plusieurs évolutions positives. Elle a noté avec satisfaction la reconnaissance dans la Constitution de la *Turquie*¹²³ du droit des «fonctionnaires et autres employés publics» de conclure des accords collectifs; l'adoption de législations spécifiques sur la négociation collective dans le secteur public en *Colombie*¹²⁴ et en *Uruguay*¹²⁵; la reconnaissance du droit de négociation collective des fonctionnaires au *Lesotho*¹²⁶, en *Ouganda*¹²⁷ et au *Botswana*¹²⁸; ainsi que le fait que, à la suite d'une réforme législative en cours au *Japon*¹²⁹, plusieurs questions pourraient, si la réforme est adoptée, faire l'objet de négociations collectives dans le secteur public. Enfin, la commission s'est félicitée de la reconnaissance par la Cour suprême du *Costa Rica*¹³⁰ du principe de la constitutionnalité des accords collectifs dans le secteur public et de l'affirmation, par la cour, que l'exercice de la négociation collective devait être la règle et qu'en faire l'exception serait la restreindre.

259. La commission a noté récemment avec satisfaction la consécration du caractère universel du droit de négociation collective pour l'ensemble des travailleurs, y compris les fonctionnaires, dans les Constitutions de l'*Etat plurinational de Bolivie*¹³¹ et du *Kenya*¹³², de même que les modifications apportées au Code du travail du *Chili*¹³³,

¹¹⁶ Voir, par exemple, *Equateur* – CEACR, observation, 2010; et *Pays-Bas* – CEACR, observation, 2011.

¹¹⁷ Voir, par exemple, *Chine (Région administrative spéciale de Macao)* – CEACR, demande directe, 2010.

¹¹⁸ Voir, par exemple, *Guinée-Bissau* – CEACR, observation, 2011.

¹¹⁹ *Ibid.*

¹²⁰ Voir, par exemple, *Ethiopie* – CEACR, observation, 2010.

¹²¹ Voir, par exemple, *Bangladesh* – CEACR, observation, 2010; *Chine (Région administrative spéciale de Macao)* – CEACR, demande directe, 2010; *Erythrée* – CEACR, observation, 2011; et *Koweït* – CEACR, demande directe, 2011.

¹²² Voir, par exemple, *Cambodge* – CEACR, observation, 2011; *Equateur* – CEACR, observation, 2010; *Ethiopie* – CEACR, observation, 2010; et *Lesotho* – CEACR, observation et demande directe, 2011.

¹²³ *Turquie* – CEACR, observation, 2011.

¹²⁴ *Colombie* – CEACR, observation, 2010.

¹²⁵ *Uruguay* – CEACR, observation, 2011.

¹²⁶ *Lesotho* – CEACR, observation, 2006.

¹²⁷ *Ouganda* – CEACR, observation, 2007.

¹²⁸ *Botswana* – CEACR, observation, 2005.

¹²⁹ Dans son rapport soumis en vertu de l'article 19 de la Constitution, le gouvernement du *Japon* indique qu'il est en train de déterminer un système de reconnaissance du droit de conclure des conventions collectives dans le secteur public.

¹³⁰ *Costa Rica* – CEACR, observation, 2010 (plusieurs décisions à l'unanimité (chambre II de la Cour suprême de justice)).

¹³¹ *Etat plurinational de Bolivie* – CEACR, observation, 2010.

¹³² *Kenya* – CEACR, observation, 2011.

¹³³ *Chili* – CEACR, observation, 2002.

rendant la négociation collective accessible aux travailleurs temporaires ou occasionnels. Elle a noté aussi avec intérêt la décision de la Cour supérieure du Québec (Canada)¹³⁴ déclarant inconstitutionnelles la loi modifiant la législation sur les services de santé et les services sociaux et la loi modifiant la législation sur les centres de la petite enfance et autres services de garde à l'enfance, car elles sont contraires à la Charte canadienne des droits et libertés (suite à cette décision, la législation a établi des règles pour la reconnaissance des associations de ce secteur et la négociation collective entre ces associations et le gouvernement). La commission a noté à ce sujet avec intérêt l'arrêt *Health Services and Support* rendu par la Cour suprême du Canada en 2007, qui confirme que la liberté d'association garantie par l'article 2(d) de la Charte canadienne des droits et libertés comprend le droit procédural des employés du secteur public de négocier collectivement, et l'arrêt *Fraser* rendu en 2011 par la Cour suprême qui a confirmé que l'article 2(d) de la charte protège aussi le droit de négociation collective¹³⁵.

260. De nombreux autres pays toutefois ne garantissent pas encore pleinement le droit des organisations de fonctionnaires et d'employés publics de pouvoir négocier leurs salaires et autres conditions d'emploi en conformité avec la convention¹³⁶ ou n'octroient aux fonctionnaires qu'un droit de consultation, et non de négociation, sur les questions portant sur leurs conditions d'emploi¹³⁷.

¹³⁴ *Canada* – CEACR, observation, convention n° 87, 2010.

¹³⁵ *Health Services and Support – Facilities Subsector Bargaining Assn. c. Colombie britannique*, 2007 CSC 27 [2007] 2 R.C.S. 391 et *Ontario (Procureur général) c. Fraser*, 2011 CSC 20, [2011] 2 R.C.S. 3.

¹³⁶ Voir, par exemple, *Bulgarie* – CEACR, observation, 2010; *Burundi* – CEACR, observation, 2011; *Cambodge* – CEACR, observation, 2011; *Chili* – CEACR, observation, 2010; *République démocratique du Congo* – CEACR, observation, 2011; *El Salvador* – CEACR, demande directe, 2009; *Erythrée* – CEACR, observation, 2011; *Gambie* – CEACR, observation, 2012; *Guinée-Bissau* – CEACR, observation, 2011; *Guinée équatoriale* – CEACR, observation, 2011; *Honduras* – CEACR, observation, 2010; *Japon* – CEACR, convention n° 87, observation, 2010; *Libéria* – CEACR, observation, 2011; *Madagascar* – CEACR, observation, 2011; *Malaisie* – CEACR, observation, 2011; *Ouganda* – CEACR, observation, 2011; *Ouzbékistan* – CEACR, observation, 2011; *Panama* – CEACR, observation, 2011; *Sao Tomé-et-Principe* – CEACR, observation, 2011; *Sri Lanka* – CEACR, observation, 2011; *République-Unie de Tanzanie (Zanzibar)* – CEACR, observation, 2010; et *Zimbabwe* – CEACR, observation, 2011.

¹³⁷ Voir, par exemple, *Hong-kong (Chine)* – CEACR, observation, 2010. Par ailleurs, dans son rapport soumis en vertu de l'article 19 de la Constitution, le gouvernement des *Etats-Unis* indique que l'arrêté n° 13522 de décembre 2009 crée le Conseil national pour la gestion des relations de travail au niveau fédéral (*National Council on Federal Labor-Management Relations*), chargé de conseiller le Président sur les questions liées à la gestion des relations de travail au sein de l'appareil exécutif; il requiert de toutes les agences fédérales qu'elles créent des forums pour la gestion des relations de travail et établit des projets pilotes dans lesquels certains départements exécutifs vont choisir de négocier sur certaines questions. L'expérience acquise dans le cadre de ces projets sera rassemblée dans un rapport contenant des recommandations pour le processus de négociation des employés fédéraux.

VI. Notion de négociation collective, parties à la négociation et nature des accords collectifs

Convention (n° 151) sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978

Article 2

Aux fins de la présente convention, l'expression «agent public» désigne toute personne à laquelle s'applique cette convention conformément à son article 1 [*toutes les personnes employées par les autorités publiques*].

Article 3

Aux fins de la présente convention, l'expression «organisation d'agents publics» désigne toute organisation, quelle que soit sa composition, ayant pour but de promouvoir et de défendre les intérêts des agents publics.

Article 7

Des mesures appropriées aux conditions nationales doivent, si nécessaire, être prises pour encourager et 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, ou de toute autre méthode permettant aux représentants des agents publics de participer à la détermination desdites conditions.

Convention (n° 154) sur la négociation collective, 1981

Article 2

Aux fins de la présente convention, le terme «négociation collective» s'applique à toutes les négociations qui ont lieu entre un employeur, un groupe d'employeurs ou une ou plusieurs organisations d'employeurs, d'une part, et une ou plusieurs organisations de travailleurs, d'autre part, en vue de:

- a) fixer les conditions de travail et d'emploi; et/ou
- b) régler les relations entre les employeurs et les travailleurs; et/ou
- c) régler les relations entre les employeurs ou leurs organisations et une ou plusieurs organisations de travailleurs.

Article 3

1. Pour autant que la loi ou la pratique nationales reconnaissent l'existence de représentants des travailleurs tels qu'ils sont définis à l'article 3 b) de la convention concernant les représentants des travailleurs, 1971, la loi ou la pratique nationales peuvent déterminer dans quelle mesure le terme «négociation collective» devra également englober, aux fins de la présente convention, les négociations avec ces représentants.

2. Lorsque, en application du paragraphe 1 ci-dessus, le terme «négociation collective» englobe également les négociations avec les représentants des travailleurs visés dans ce paragraphe, des mesures appropriées devront être prises, chaque fois qu'il y a lieu, pour garantir que la présence de ces représentants ne puisse servir à affaiblir la situation des organisations de travailleurs intéressées.

Article 4

Pour autant que l'application de la présente convention n'est pas assurée par voie de conventions collectives, par voie de sentences arbitrales ou de toute autre manière conforme à la pratique nationale, elle devra l'être par voie de législation nationale.

Article 8

Les mesures prises en vue de promouvoir la négociation collective ne pourront être conçues ou appliquées de manière qu'elles entravent la liberté de négociation collective.

Recommandation (n° 163) sur la négociation collective, 1981

2. Pour autant qu'il est nécessaire, des mesures adaptées aux circonstances nationales devraient être prises en vue de faciliter la constitution et le développement, sur une base volontaire, d'organisations libres, indépendantes et représentatives d'employeurs et de travailleurs.

Recommandation (n° 159) sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978

2. (1) En cas de négociation des conditions d'emploi conformément à la partie IV de la convention sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978, les personnes ou organes habilités à négocier au nom de l'autorité publique intéressée et la procédure visant à donner effet aux conditions d'emploi ainsi négociées devraient être déterminés par la législation nationale ou par d'autres moyens appropriés.

(2) Au cas où des méthodes autres que la négociation sont suivies pour permettre aux représentants des agents publics de participer à la détermination des conditions d'emploi, la procédure applicable en vue d'une telle participation et en vue de la détermination définitive de ces questions devrait être déterminée par la législation nationale ou par d'autres moyens appropriés.

261. *La notion de négociation collective et les parties à la négociation.* Le texte de la convention n° 154 définit la notion de «négociation collective» et celui de la convention n° 151 les expressions «agent public» et «organisation d'agents publics». Dans le cadre de l'administration publique, il n'est pas toujours facile de déterminer l'employeur (ou l'organisation d'employeurs) qui doit être partie à la négociation. Selon les pays, la négociation collective dans l'administration publique peut se dérouler à un niveau très décentralisé, auquel cas la détermination de l'employeur est relativement simple mais, lorsque la négociation a un caractère sectoriel ou est fortement centralisée, l'identification de l'employeur peut ne pas être aisée. Parfois, la législation nationale précise qui sont les représentants au niveau central, sectoriel ou institutionnel qui siègent comme employeurs aux commissions de négociation. Le paragraphe 2 (1) de la recommandation n° 159 laisse à la législation nationale ou à d'autres moyens appropriés la détermination des personnes ou organes habilités à négocier au nom de l'autorité publique. Dans certains pays, des associations d'employeurs des collectivités territoriales ont permis d'intégrer la partie employeuse dans la négociation collective à ce niveau. Dans d'autres pays, il existe des confédérations d'employeurs publics.

262. Pour ce qui est de la notion d'«autorité publique», lorsque celle-ci agit en tant qu'employeur, bien qu'il n'existe pas de définition en tant que telle dans la convention n° 151 ou dans la recommandation (n° 159) sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978, d'après les travaux préparatoires de 1977 et 1978 qui ont donné lieu à l'adoption de la convention n° 151, il a été convenu que le terme «autorité publique» se réfère à tous les organismes ou institutions qui détiennent le pouvoir public ou des fonctions publiques, quelle que soit la méthode par laquelle ses orientations, politiques ou activités sont déterminées¹³⁸. Pour ce qui est des «organisations d'agents publics», la convention n° 151 les désigne en son article 3 comme «toute organisation, quelle que soit sa composition, ayant pour but de promouvoir et de défendre les intérêts des agents publics», définition très proche de celle utilisée dans la convention n° 87, en son article 10. La commission souligne que cette définition couvre les organisations de base, les fédérations et les confédérations. En ce qui concerne les fédérations et

¹³⁸ Voir Travaux préparatoires, rapport VII (2) de 1977 concernant la liberté syndicale et les procédures pour déterminer les conditions d'emplois dans la fonction publique, p. 25.

confédérations¹³⁹, la commission estime que toute restriction ou interdiction concernant leur droit de négociation collective serait contraire aux conventions n^{os} 98, 151 et 154¹⁴⁰. Cela se fonde aussi sur le paragraphe 3 de la recommandation n^o 163 qui utilise la représentativité comme critère pour la reconnaissance des organisations et qui prévoit que la négociation collective est possible à quelque niveau que ce soit. Dans son paragraphe 2, cette recommandation préconise «le développement, sur une base volontaire, d'organisations libres, indépendantes et représentatives».

263. *Le principe de légalité et les accords collectifs.* La négociation collective dans la fonction publique comporte, dans certains pays, des particularités par rapport au secteur privé liées au rang ou à la valeur juridique réservée aux clauses ou accords concernant les conditions d'emploi des fonctionnaires. A cet égard, il convient de rappeler que bon nombre de pays accordent aux conventions collectives du secteur privé (parfois aussi, selon les pays, aux accords collectifs du secteur public) force de loi entre les parties ou, à tout le moins, leur confèrent un caractère contractuel. D'autre part, parfois, par exemple au *Costa Rica* et dans d'autres pays, le droit des organisations syndicales de conclure des «conventions collectives» est prévu dans la Constitution nationale, ce qui leur confère un rang normatif du plus haut niveau et qui permet, pour garantir le respect de ces conventions, de faire appel aux tribunaux ordinaires mais aussi, le cas échéant, aux tribunaux ayant compétence en cas de violation des droits constitutionnels, à travers, en général, des voies de recours spéciales et rapides. La commission souhaite signaler que les conventions n^{os} 98, 151 et 154 n'exigent pas que les accords collectifs dans le cadre de l'administration publique aient une valeur contractuelle ou force de loi entre les parties ou un rang constitutionnel.

264. En admettant des modalités particulières d'application, la convention n^o 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 nationaux. En effet, la convention n^o 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^o 98. Elle ne prévoit pas de régler les conditions d'emploi au moyen des «conventions collectives», contrairement à la convention n^o 98. Si la Conférence internationale du Travail avait retenu, lors de l'adoption de la convention n^o 154, une telle disposition et la notion de «convention collective», 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 aux spécificités et exigences de leur régime statutaire.

265. Ces éléments ont été clairement explicités dans un mémorandum du Bureau international du Travail¹⁴¹ adressé à un gouvernement en réponse à une demande d'éclaircissement au sujet de la mise en œuvre de la convention n^o 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

¹³⁹ Voir, par exemple, *Namibie* – CEACR, demande directe, 2011; et *Ouganda* – CEACR, observation, 2010.

¹⁴⁰ Etude d'ensemble de 2012, paragr. 222-223; et étude d'ensemble de 1994, paragr. 249.

¹⁴¹ BIT: *Bulletin officiel*, vol. LXVII, série A, n^o 1, 1984, p. 29.

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.»

266. Il s'ensuit que ce qui est déterminant pour l'application des conventions n^{os} 151 et 154 n'est ni la forme de l'accord collectif, ni le rang légal dont il jouit, ni s'il doit être ou non incorporé à un texte légal pour être effectif, ni s'il peut être appliqué directement sans l'approbation d'un autre organe, mais le fait que le contenu de cet accord est appliqué dans la pratique (principe d'effectivité). A cet égard, tant la convention n^o 151 que la convention n^o 154 tiennent compte de l'énorme diversité des systèmes nationaux dans le domaine de l'administration publique et admettent que les accords collectifs puissent avoir une valeur purement «pragmatique» ou constituent une sorte d'entente tacite (*gentlemen's agreement*), pour autant qu'ils soient appliqués dans la pratique.

267. A cet égard, on peut mentionner des cas très différents dans la pratique. Par exemple, en *Norvège* ou à la *Trinité-et-Tobago*, les accords collectifs sont conclus dans le cadre de l'administration publique sans approbation préalable ni incorporation dans un texte législatif. Dans certains pays, la même législation en matière de négociation collective s'applique aux fonctionnaires et aux travailleurs du secteur privé. Aux *Etats-Unis* et au *Canada*, pour ce qui est des fonctionnaires fédéraux, il est nécessaire que le Parlement ou une autre autorité approuve les accords; en *Suède*, les accords collectifs dans le cadre de l'administration publique n'ont pas besoin, pour leur application juridique, de cette approbation. Au *Royaume-Uni*, les accords conclus aux Conseils nationaux *Whitley* s'appliquent directement (ils doivent être présentés au Cabinet qui peut les modifier, bien que, dans la pratique, ce dernier soit seulement informé des questions d'importance nationale); dans d'autres cas, la négociation donne lieu à une recommandation au secrétaire compétent et, si celle-ci est approuvée, les termes de l'accord conclu sont incorporés dans un règlement statutaire. En *Belgique*, la négociation collective précède l'adoption de lois ou de règlements administratifs qui ont fait l'objet d'accords collectifs. En *France*, la négociation est, selon le rapport du gouvernement, consacrée explicitement dans le statut général de la fonction publique, et des critères de reconnaissance de la validité des accords ont été fixés dans la loi, mais les accords ne peuvent produire d'effets juridiques. La commission comprend qu'en *France* la décision définitive à la suite de ces accords est prise dans la pratique par l'autorité compétente (législative ou administrative) pour établir des normes en la matière. Enfin, en *Espagne*, les «accords» (*acuerdos*) collectifs ont besoin de l'approbation formelle du Conseil des ministres (dans le cadre de l'administration centrale) ou d'autres organes administratifs selon le cadre de leur compétence; certaines matières sont réservées à la législation mais peuvent faire l'objet d'un accord collectif entre les autorités publiques et les organisations syndicales de fonctionnaires publics, avec l'engagement pour les autorités de présenter un projet de loi pour réformer la législation en la matière.

268. En conclusion, les dispositions des conventions n^{os} 151 et 154 en matière de négociation collective dans l'administration publique sont compatibles avec différentes approches en ce qui concerne l'harmonisation du principe de la négociation collective avec la nature statutaire des relations entre l'Etat employeur et les fonctionnaires. Les

conventions n^{os} 151 et 154 sont compatibles notamment avec les systèmes qui requièrent, après la conclusion de l'accord collectif, une intervention des autorités (approbation d'un organe administratif ou du Conseil des ministres ou de l'organe législatif) ou encore l'incorporation du contenu de l'accord – pour pouvoir être appliqué – dans un règlement, un acte administratif ou une loi, pour autant que le résultat de la négociation soit respecté dans la pratique. Il n'est pas non plus nécessaire que la législation octroie à ces accords collectifs dans l'administration publique un rang juridique quelconque si leur respect est assuré dans la pratique. Enfin, l'objectif des conventions n^{os} 151 et 154 n'est pas de mettre en cause continuellement la stabilité des règles et principes fondamentaux applicables aux fonctionnaires (souvent des normes de rang législatif) – ce qui n'aurait pas de sens –, mais de faire en sorte que la détermination ou la modification de ces règles se fasse dans le cadre du dialogue social en fonction des besoins, quand les parties sont d'accord.

269. La commission signale qu'il arrive cependant aussi que ce ne soit pas des obstacles de nature législative ou constitutionnelle mais des considérations d'ordre pratique qui empêchent les fonctionnaires de négocier collectivement; par exemple, dans le cas d'un déni de reconnaissance des organisations syndicales par les autorités en raison d'un retard électoral allégué dans l'organisation des élections des comités exécutifs des organisations du personnel de la fonction publique ¹⁴², ou encore en raison de la difficulté d'identifier les employeurs à certains niveaux de négociation, ou de retards excessifs liés à un manque de volonté de négocier.

270. *Caractère bipartite ou tripartite de la négociation.* Dans la pratique, la négociation collective dans l'administration publique est presque toujours bipartite. Les conventions n^{os} 151 et 154 tendent à promouvoir essentiellement la négociation bipartite des conditions de travail soit entre les employeurs et les organisations d'employeurs, d'une part, et les organisations de travailleurs ou d'agents publics, d'autre part, sans ingérence des autorités publiques (c'est-à-dire autres que celles qui ont la condition d'employeur lorsqu'il s'agit de la négociation collective dans l'administration publique, sauf – comme on le verra plus tard – en ce qui concerne la négociation des clauses salariales ou économiques). La commission rappelle toutefois que le tripartisme comme méthode de dialogue social, qui inclut les autorités publiques, peut être approprié pour le règlement de questions de portée plus large, telles que l'élaboration d'une législation ou d'une politique économique et sociale, ou encore certains accords-cadres. La présence du gouvernement peut aussi se justifier si la convention collective générale se limite à la fixation du taux salarial minimum, tandis que la négociation des autres conditions d'emploi devrait s'inscrire en général dans un contexte bipartite, et les parties devraient jouir d'une certaine autonomie à cet égard. La commission a formulé des commentaires par rapport à des législations nationales qui prévoient que la négociation collective a lieu de façon tripartite, contrairement aux principes des conventions n^{os} 98, 151 et 154. Dans le cas du *Togo* ¹⁴³, par exemple, la commission a rappelé que le droit de négocier librement avec les employeurs au sujet des conditions de travail constitue un élément essentiel de la liberté syndicale et que la promotion des négociations collectives est applicable au secteur privé comme aux entreprises nationalisées et aux organismes publics, et qu'ainsi ce droit ne peut se limiter à un accord unique devant être négocié à l'échelon national et devant obtenir l'aval des représentants du gouvernement ainsi que

¹⁴² *République bolivarienne du Venezuela* – CEACR, observation, 2011. La commission prie le gouvernement de garantir que les organisations puissent procéder à leurs élections syndicales sans aucune intervention du Conseil national électoral (qui n'est pas un organe judiciaire et qui peut intervenir sur la base de n'importe quel recours présenté par un nombre réduit de travailleurs et paralyser la validité des élections).

¹⁴³ *Togo* – CEACR, convention n^o 98, observation, 2011.

des syndicats et des employeurs. Dans son observation concernant la *Chine (Région administrative spéciale de Macao)*¹⁴⁴, la commission, en réponse à l'affirmation du gouvernement selon laquelle le mécanisme de coordination tripartite actuellement en place fonctionne correctement, a rappelé que la négociation collective dont il est question dans la convention ne se réfère pas au mécanisme tripartite.

271. *Le principe de la négociation volontaire.* En ce qui concerne le caractère volontaire de la négociation collective, au cours des travaux préparatoires de la convention n° 154, au sein de la Commission de la négociation collective, le mot «promouvoir» (la négociation collective) a fait l'objet de l'interprétation suivante: «le terme «promouvoir» ne doit pas être susceptible d'être interprété de manière à comporter une obligation pour les gouvernements d'imposer des négociations collectives», en dissipant ainsi les craintes exprimées par les membres employeurs que le texte puisse impliquer l'obligation pour l'Etat de prendre des mesures de coercition^{145, 146}.

272. Cependant, la commission souhaite souligner que le caractère volontaire de la négociation collective implique, selon la convention, une forte incitation à son encouragement et à sa promotion; dans le cadre des modalités particulières d'application de la négociation collective dans l'administration publique, prévues dans la convention n° 154, il est possible aux Etats Membres de stipuler que la négociation collective avec les organisations syndicales représentatives d'agents publics est obligatoire pour les autorités publiques agissant en tant qu'employeur (c'est le cas, par exemple, de l'*Espagne*). Ce point de vue de la commission est dû notamment au fait que l'Etat a déjà le droit d'édicter des normes sur les conditions d'emploi des fonctionnaires en ayant recours à la législation, et par conséquent celle-ci peut autoriser l'obligation de négocier pour promouvoir la négociation collective dans l'administration publique d'une façon efficace. En deuxième lieu, dans certains pays, l'obligation de négocier peut répondre simplement à un intérêt pratique qui consiste à éviter de possibles sanctions légales dans le cadre du droit administratif par extralimitation des pouvoirs de l'autorité publique agissant en tant qu'employeur.

273. *La négociation avec des représentants élus par les travailleurs et la négociation avec des travailleurs non syndiqués.* Comme, en vertu de la convention n° 151, le droit de négociation collective appartient aux organisations d'agents publics, quel qu'en soit le niveau, aux autorités publiques intéressées (employeurs) ainsi qu'à leurs organisations, la négociation collective avec des représentants de travailleurs non syndiqués ne devrait être possible qu'en l'absence d'organisations syndicales au niveau concerné (la

¹⁴⁴ *Chine (Région administrative spéciale de Macao)* – CEACR, convention n° 98, observation, 2012.

¹⁴⁵ Voir CIT, *Compte rendu des travaux*, 67^e session, 1981, p. 22/7. L'obligation de négocier est imposée dans certains pays. Voir à ce sujet BIT: Commission paritaire de la fonction publique, quatrième session, Genève, 1988, rapport II, p. 26. Voir également BIT: Commission paritaire de la fonction publique, première session, Genève, 1970, rapport II.

¹⁴⁶ A titre d'information, il peut être utile de rappeler que le Comité de la liberté syndicale a estimé que la négociation collective doit, pour conserver son efficacité, revêtir un caractère volontaire et ne pas impliquer le recours à des mesures de contrainte qui auraient pour effet d'altérer ce caractère. Il a noté qu'aucune disposition de l'article 4 de la convention n° 98 n'impose à un gouvernement l'obligation de recourir à des mesures de contrainte pour obliger les parties à négocier avec une organisation déterminée, mesure qui aurait clairement pour effet de transformer le caractère volontaire de telles négociations (voir Comité de la liberté syndicale, *Recueil*, 2006, *op. cit.*, paragr. 926 et 927); voir également cas n° 2149 (Roumanie), 328^e rapport (juin 2002), paragr. 581, dans lequel le Comité de la liberté syndicale a considéré que l'article 4 de la convention n° 98 n'impose aucunement au gouvernement de rendre obligatoire la négociation collective, de même qu'il n'est pas contraire à cet article d'obliger les partenaires sociaux, en vue d'encourager et de promouvoir le développement et l'utilisation des mécanismes de la négociation collective, à entrer en négociation sur les termes et conditions d'emploi; le comité a toutefois rappelé que les autorités publiques devraient s'abstenir de toute ingérence indue dans le processus de négociation.

convention n° 151, dans son article 7, permet cependant d'autres méthodes – la consultation, par exemple – par lesquelles les représentants des agents publics pourraient participer à la détermination des conditions d'emploi).

274. La commission rappelle que l'article 3 de la convention n° 154 laisse à la législation ou à la pratique nationale la possibilité de déterminer dans quelle mesure le terme «négociation collective» englobe les négociations avec les représentants élus (par les agents publics ou les travailleurs) et stipule que «la présence de ces représentants» (définis dans la convention (n° 135) concernant les représentants des travailleurs, 1971 comme des représentants élus) ne [doit pas] servir à affaiblir la situation des organisations de travailleurs intéressées. L'article 5 de la convention n° 135 (à laquelle renvoie l'article 3 de la convention n° 154) dispose que «lorsqu'une entreprise compte à la fois des représentants syndicaux et des représentants élus, des mesures appropriées devront être prises, chaque fois qu'il y a lieu, pour garantir que la présence de représentants élus ne peut servir à affaiblir la situation des syndicats intéressés ou de leurs représentants». La recommandation (n° 91) sur les conventions collectives, 1951, établit que le terme «convention collective» doit s'entendre comme «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 avec la législation nationale». La commission réitère ce qu'elle a rappelé au paragraphe 219 de la présente étude.

275. La commission note qu'il est relativement fréquent, dans les pays européens et dans d'autres pays, que la législation prévoit des élections de délégués du personnel et de comités d'entreprise parmi l'ensemble des travailleurs à l'intérieur des entreprises et/ou institutions publiques. Ces organes ont notamment le droit de distribuer des publications aux travailleurs et de recevoir des informations de l'employeur, le droit d'opinion et de proposition, le droit de veto dans certaines matières, le droit d'initier des actions administratives ou judiciaires et certaines fonctions d'inspection et de supervision du respect de la législation. Selon les pays, les représentants de ces organes sont exclusivement des représentants syndicaux ou peuvent être des représentants sans affiliation syndicale. Pour ces élections, il est prévu que les représentants syndicaux à l'intérieur d'une entreprise ou institution publique puissent se présenter de même que d'autres travailleurs. Dans certains pays, comme l'*Estonie*, la *Lettonie*, la *Lituanie* et l'*Espagne*, la présence syndicale au sein des représentants élus est prépondérante et, en fait, le nombre de délégués du personnel ou des membres des comités d'entreprise est utilisé, dans le dernier pays mentionné, pour déterminer la représentativité des organisations syndicales, y compris celle des centrales syndicales. En général, la législation accorde à ces délégués et membres de comités d'entreprise (ceux-ci lorsque la dimension de l'entreprise ou de l'institution publique est relativement importante) certaines fonctions en matière de consultation et de collaboration avec l'employeur, ainsi qu'éventuellement certaines fonctions de négociation et une certaine protection contre des mesures préjudiciables.

276. La commission estime que l'existence de représentants élus des travailleurs ne pose pas de problème de conformité avec les conventions n°s 151 et 154, sauf si, dans la pratique, ils affaiblissent la position des organisations syndicales, notamment dans la négociation collective. La commission relève que, parfois, les accords collectifs entre employeurs et groupes de travailleurs non syndiqués sont beaucoup plus nombreux que les conventions collectives conclues avec les organisations représentatives de

travailleurs ¹⁴⁷. La commission a noté cependant avec intérêt qu'un récent arrêt de 2011 de la chambre constitutionnelle de la Cour suprême du *Costa Rica* donne priorité à la négociation collective par rapport aux accords collectifs avec les travailleurs non syndiqués dans les entreprises où il existe un syndicat fonctionnel.

277. L'attention de la commission a été attirée en particulier sur la tendance de certaines législations à privilégier les droits individuels en matière d'emploi au détriment des droits collectifs. Cette tendance va à l'encontre des principes de l'OIT, en particulier de la recommandation (n° 91) sur les conventions collectives, 1951, qui établit le principe de la force obligatoire des conventions collectives et de leur primauté sur le contrat de travail individuel (à l'exception des dispositions de ce dernier qui seraient plus favorables aux travailleurs couverts par la convention collective).

¹⁴⁷ Voir, par exemple, *Costa Rica* – CEACR, observation, 2010.

VII. Bonne foi, représentativité et reconnaissance des organisations

Recommandation (n° 159) sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978

1. (1) Dans les pays qui appliquent des procédures de reconnaissance des organisations d'agents publics en vue de déterminer les organisations qui bénéficieront de façon préférentielle ou exclusive des droits visés dans les parties III, IV ou V de la convention sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978, ladite détermination devrait être fondée sur des critères objectifs et préalablement définis relatifs au caractère représentatif des organisations.

(2) Les procédures visées au sous-paragraphe (1) ci-dessus devraient être telles qu'elles n'encouragent pas la prolifération d'organisations couvrant les mêmes catégories d'agents.

Recommandation (n° 163) sur la négociation collective, 1981

3. Autant qu'il est approprié et nécessaire, des mesures adaptées aux circonstances nationales devraient être prises pour que:

- a) les organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs soient reconnues aux fins de la négociation collective;
- b) dans les pays où les autorités compétentes appliquent des procédures de reconnaissance en vue de déterminer les organisations qui bénéficient du droit de négociation collective, ladite détermination soit fondée sur des critères objectifs et préalablement définis concernant le caractère représentatif de ces organisations, ces critères devant être établis en consultation avec les organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs.

278. *La bonne foi dans la négociation collective.* Le principe de la négociation de bonne foi est repris dans de nombreuses législations nationales et souvent développé par les jurisprudences nationales. Au cours des travaux préparatoires de la convention n° 154, la Commission de la négociation collective a reconnu que «la négociation collective ne pouvait fonctionner efficacement que si elle était conduite en toute bonne foi par les deux parties». Elle a insisté sur le fait que «la bonne foi ne pouvait pas être imposée par la loi mais qu'elle pouvait uniquement résulter d'efforts volontaires et continus des deux parties»¹⁴⁸.

279. En ce qui concerne plus particulièrement la négociation de bonne foi dans le cadre de l'administration publique, un mémorandum du Bureau international du Travail¹⁴⁹, en réponse à une demande d'éclaircissement au sujet de la convention n° 154 présentée par un gouvernement, contenait les précisions suivantes: «... 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 ces 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.»

280. En général, l'appréciation du respect de l'obligation faite aux parties de négocier de bonne foi et de ses conséquences est confiée à des juridictions spécialisées; plusieurs législations prévoient que l'employeur est passible de sanctions s'il refuse de reconnaître

¹⁴⁸ Voir CIT, *Compte rendu des travaux*, 67^e session, 1981, p. 22/11.

¹⁴⁹ *Bulletin officiel*, vol. LXVII, 1984, série A, n° 1.

le syndicat représentatif (attitude pouvant être considérée comme constituant une pratique déloyale de travail) ou s'il n'observe pas les règles de la bonne foi dans le processus de négociation¹⁵⁰. Par exemple, dans son rapport soumis en vertu de l'article 19 de la Constitution, le gouvernement de la *Nouvelle-Zélande* indique que l'autorité en matière de relations professionnelles et la Cour du travail peuvent prendre en considération un code de bonne foi agréé pour déterminer si les employeurs et les syndicats se sont comportés de bonne foi les uns vis-à-vis des autres pendant la négociation collective; des sanctions peuvent s'appliquer dans certaines circonstances en cas de violation de l'obligation de bonne foi, y compris de mise en péril de la négociation collective.

281. Le principe de bonne foi est donc inhérent à la négociation collective et se traduit dans la pratique par le devoir ou l'obligation pour les parties concernées de reconnaître les organisations représentatives, mais implique aussi de: i) s'efforcer de parvenir à un accord (y compris par la tenue d'un certain nombre de réunions et discussions); ii) procéder à des négociations véritables et constructives, y inclus en particulier par la transmission des informations pertinentes nécessaires; iii) éviter des retards injustifiés dans la négociation ou l'obstruction de celle-ci; iv) prendre en compte de bonne foi les résultats des négociations; et v) respecter réciproquement les engagements pris et les résultats obtenus grâce aux négociations. Le principe du respect mutuel des engagements pris dans les conventions collectives est reconnu expressément par la recommandation (n° 91) sur les conventions collectives, 1951 (paragraphe 3) qui dispose que «toute convention collective devrait lier ses signataires ainsi que les personnes au nom desquelles la convention est conclue»¹⁵¹. La commission rappelle enfin que les conventions n^{os} 151 et 154 n'imposent pas une obligation de résultat dans la négociation¹⁵².

282. Un des principes essentiels des conventions n^{os} 151 et 154 est le lien entre le droit de négociation collective et l'existence d'un certain degré de représentativité, entre autres facteurs, question qui sera abordée plus loin en détail car le manque d'un minimum de représentativité pose toutes sortes de problèmes par rapport aux objectifs de la négociation collective et à l'indépendance des organisations, puisque seules les organisations indépendantes et représentatives sont en mesure de défendre efficacement les intérêts des travailleurs. La détermination de la représentativité dépend de divers facteurs; elle doit être considérée aussi dans le cadre des particularités du système de négociation collective de chaque pays. Elle a des contours différents si le système national prévoit que les accords collectifs s'appliquent à tous les travailleurs de l'unité de négociation ou s'ils s'appliquent seulement aux travailleurs syndiqués, ou encore si le système prévoit un agent de négociation exclusif ou s'il permet que plusieurs ou l'ensemble des organisations syndicales de l'unité de négociation puissent participer au

¹⁵⁰ Etude d'ensemble de 2012, paragr. 198; et étude d'ensemble de 1994, paragr. 243.

¹⁵¹ Cette recommandation est citée à titre informatif, ne s'appliquant pas directement à l'administration publique.

¹⁵² A titre d'information, il peut être utile de rappeler que le Comité de la liberté syndicale a indiqué que la négociation collective implique un engagement continu dans un processus de concessions mutuelles qui reconnaît la nature volontaire de la négociation collective et l'autonomie des parties. De l'avis du comité, l'obligation de prendre en compte de bonne foi les revendications de l'employé, qui oblige simplement les employeurs à donner une opportunité raisonnable de présentation des revendications et de les lire ou de les entendre – même si cela est fait de bonne foi –, n'est pas de nature à garantir un tel processus. Le comité a également rappelé l'importance qu'il attache à l'obligation de négocier de bonne foi pour le maintien d'un développement harmonieux des relations professionnelles et qu'il importe qu'employeurs et syndicats participent aux négociations de bonne foi et déploient tous leurs efforts pour aboutir à un accord, des négociations véritables et constructives étant nécessaires pour établir et maintenir une relation de confiance entre les parties (363^e rapport, cas n° 2704, *Canada*, paragr. 398).

processus. Enfin, lorsque les accords collectifs concernent une branche d'activité ou ont un champ d'application provincial, régional ou national, on peut exiger, pour la détermination de la représentativité, des critères qui vont au-delà du nombre de membres de l'organisation et qui incluent parfois l'implantation géographique, la présence dans un certain nombre de secteurs, etc.

283. *Modalités de reconnaissance des organisations.* En vertu de l'article 7 de la convention n° 151, le droit de négociation collective appartient aux organisations d'agents publics et aux autorités publiques concernées. Par conséquent, la reconnaissance par un employeur des principaux syndicats représentés dans l'unité de négociation, ou du plus représentatif d'entre eux, constitue le fondement de toute procédure de négociation collective au niveau de l'établissement¹⁵³. Dès lors, le refus injustifié de reconnaître les organisations les plus représentatives ou l'imposition d'un pourcentage élevé de représentativité pour la reconnaissance d'un agent de négociation peuvent faire obstacle à la promotion et au développement d'une négociation collective libre et volontaire au sens de la convention¹⁵⁴. La détermination des critères permettant de désigner les agents de négociation constitue par conséquent une question centrale. Bien que la convention autorise une certaine souplesse, la commission considère qu'à tout le moins, en cas de controverse, la détermination des agents de négociation devrait être établie par un organisme présentant toutes les garanties d'indépendance et d'objectivité, sur la base d'un double critère: celui de la représentativité et de l'indépendance¹⁵⁵.

284. *Représentativité et droits des syndicats minoritaires.* De l'avis de la commission, tant les systèmes de négociation collective accordant des droits exclusifs au syndicat le plus représentatif que les systèmes permettant à plusieurs syndicats d'une entreprise ou d'une unité de négociation de conclure des conventions collectives différentes sont compatibles avec les dispositions de la convention. S'agissant du regroupement d'organisations syndicales dans le but d'atteindre le seuil de représentativité imposé lorsqu'une organisation n'est pas en mesure de l'atteindre seule, la commission constate que certains pays prévoient ce type de modalité. Ces systèmes établissent, par exemple, que les syndicats peuvent se grouper en vue de permettre aux syndicats n'ayant pas obtenu le pourcentage requis de participer à la négociation collective¹⁵⁶; ou prévoient que, si aucune organisation syndicale ne remplit les critères de représentativité, ces organisations peuvent conclure un accord de fusion à cette fin¹⁵⁷. En Pologne, la négociation collective se réalise avec l'ensemble des syndicats de l'unité de négociation. En Equateur, la législation concernant le secteur public prévoit la possibilité de regroupement d'organisations syndicales pour négocier.

285. Pour la commission, sont également compatibles avec les dispositions de la convention tant les systèmes qui permettent que les conventions collectives conclues par l'organisation représentative ne s'appliquent qu'aux parties contractantes et à leurs membres (et non à l'ensemble des travailleurs) que la pratique contraire en vertu de laquelle l'ensemble des travailleurs de l'unité de négociation sont couverts. Ces considérations sont aussi applicables dans le cadre de la négociation collective dans l'administration publique.

¹⁵³ Comité de la liberté syndicale, *Recueil*, 2006, *op. cit.*, paragr. 953.

¹⁵⁴ Hongrie – CEACR, observation, 2011.

¹⁵⁵ Comité de la liberté syndicale, *Recueil*, 2006, *op. cit.*, paragr. 967.

¹⁵⁶ Maroc – CEACR, demande directe, 2011.

¹⁵⁷ Monténégro – CEACR, demande directe, 2011.

286. Comme la Constitution de l'OIT consacre elle-même la notion d'«organisations les plus représentatives» (article 3, paragraphe 5), le simple fait qu'une législation nationale établisse une distinction entre les organisations syndicales les plus représentatives et les autres organisations ne prête pas, en soi, à critique. Encore faut-il cependant qu'une telle distinction n'ait pas pour conséquence d'accorder aux organisations les plus représentatives des privilèges allant au-delà d'une priorité en matière de représentation aux fins de la négociation collective, de consultation par les gouvernements ou encore de désignation des délégués auprès d'organismes internationaux¹⁵⁸. En d'autres termes, cette distinction ne doit pas avoir pour effet de priver des organisations syndicales qui ne sont pas reconnues comme étant parmi les plus représentatives (organisations «minoritaires») des moyens essentiels à la défense des intérêts de leurs membres, à l'organisation de leur administration et de leurs activités et à la formulation de leurs programmes. Ainsi, quel que soit le seuil de représentativité choisi, s'il est admissible que le syndicat qui représente la majorité ou un pourcentage élevé de travailleurs d'une unité de négociation jouisse de droits préférentiels ou exclusifs de négociation, la commission estime que dans le cas où aucun syndicat ne réunirait ces conditions, ou bien ne jouirait pas de tels droits exclusifs, les organisations syndicales minoritaires devraient au minimum pouvoir conclure une convention ou un accord collectif au nom de leurs membres.

287. Dans ce contexte, en 2004, la commission a noté avec satisfaction la reconnaissance des syndicats minoritaires (lorsqu'il n'y a pas de syndicat majoritaire) aux fins de la négociation collective à *Fidji*¹⁵⁹ (pays dans lequel la situation des droits syndicaux s'est gravement détériorée depuis), ainsi que la législation au *Swaziland*¹⁶⁰ qui dispose désormais que, lorsque les salariés d'un établissement sont représentés par plus de deux syndicats dont le nombre respectif des adhérents n'atteint pas 50 pour cent des salariés admis à s'y affilier, l'employeur accorde à ces syndicats le droit de négocier collectivement au nom de leurs propres membres.

288. *Procédure de reconnaissance et critères de représentativité.* Quant aux critères à appliquer pour déterminer la représentativité des organisations appelées à négocier, la commission se réfère au paragraphe 1 de la recommandation n° 159 et à son paragraphe 3 b), qui indiquent que la représentativité doit se fonder sur des critères objectifs et préalablement définis. Cette dernière recommandation signale que ces critères doivent être établis en consultation avec les organisations d'employeurs et de travailleurs. La commission souligne donc l'importance d'assurer que ces critères soient objectifs, préétablis et précis afin d'éviter toute possibilité de partialité ou d'abus en cas de controverse. De plus, en cas de controverse, cette détermination devrait s'effectuer selon une procédure présentant toutes les garanties d'impartialité par un organe indépendant ayant la confiance des parties et sans ingérence politique. Par la suite, les gouvernements devraient être guidés exclusivement par le critère de la représentativité dans leurs relations avec les organisations d'employeurs et de travailleurs. Pour le reste, tant les systèmes de reconnaissance «obligatoire» des organisations syndicales – où l'employeur, sous certaines conditions, doit reconnaître le ou les syndicats en place – que ceux qui prévoient un système de reconnaissance «facultative» sont admis. Dans ce dernier cas toutefois, les autorités publiques sont invitées à encourager les employeurs à reconnaître les syndicats qui peuvent prouver leur représentativité. Enfin, la

¹⁵⁸ Etude d'ensemble de 1994, paragr. 239; et étude d'ensemble de 2012, paragr. 226.

¹⁵⁹ *Fidji* – CEACR, observation, 2004.

¹⁶⁰ *Swaziland* – CEACR, observation, 2011.

reconnaissance peut également être «volontaire» lorsqu'elle est prévue dans un accord bi- ou tripartite ou encore résulter d'une pratique bien établie ¹⁶¹.

289. Lorsqu'une législation nationale prévoit une procédure de reconnaissance des syndicats en tant qu'agents de négociation exclusifs par un vote des travailleurs, la commission estime que celle-ci devrait l'assortir de certaines garanties, à savoir: i) l'octroi du certificat par un organe indépendant; ii) le choix de l'organisation représentative par un vote de la majorité des travailleurs dans les unités considérées; iii) le droit pour une organisation qui, lors des élections syndicales antérieures, n'avait pas obtenu un nombre de voix suffisant de demander une nouvelle élection après un délai déterminé; et iv) le droit pour une nouvelle organisation autre que celle détentric du certificat de demander la tenue de nouvelles élections après un délai raisonnable ¹⁶². Enfin, lorsque la législation dispose que seuls les syndicats enregistrés peuvent être reconnus comme agents négociateurs, il y a lieu de veiller à ce que les conditions posées pour l'enregistrement ne soient pas excessives au risque, sinon, d'entraver gravement le développement de la négociation collective.

290. En pratique, parmi les difficultés majeures rencontrées par la commission dans ce domaine, figure principalement l'incompatibilité des critères appliqués par les Etats pour déterminer les organisations appelées à négocier collectivement avec les exigences de précision et d'objectivité établies par la commission ¹⁶³. D'autres éléments peuvent également entraîner des risques de partialité ou d'abus. Il s'agit par exemple des systèmes qui permettent à des tiers de présenter des objections dans le cadre de la procédure de reconnaissance d'une organisation syndicale ¹⁶⁴; ou qui imposent au syndicat concerné de passer un «test de compétence» afin de vérifier si la majorité des travailleurs de l'entreprise est membre du syndicat en question ¹⁶⁵; ou qui désignent nommément dans la législation les organisations devant faire partie des organes de concertation plutôt que de se référer de façon générale aux organisations «les plus représentatives» ¹⁶⁶. Dans certains cas, la commission a demandé que des informations lui soient transmises sur les sanctions prises à l'encontre des employeurs qui se seraient opposés aux décisions des autorités en matière de reconnaissance ¹⁶⁷.

291. *Conflits de représentativité*. Les conflits de représentativité, lorsqu'ils se présentent, devraient être tranchés, de préférence, au moyen d'un mécanisme indépendant et objectif, comme un scrutin ou un arbitrage. La commission a rappelé récemment l'importance d'introduire dans la législation l'obligation formelle d'organiser un vote pour déterminer la représentativité syndicale dans le cadre d'une situation nationale où un arbitre pouvait, dans un tel cas, décider de recourir à un vote uniquement s'il le jugeait opportun ¹⁶⁸. Elle a demandé d'assurer également qu'un scrutin puisse être organisé lorsqu'un syndicat prétend compter davantage d'adhérents que les autres

¹⁶¹ Etude d'ensemble de 2012, paragr. 228; et étude d'ensemble de 1994, paragr. 238-240.

¹⁶² Etude d'ensemble de 2012, paragr. 229; et étude d'ensemble de 1994, paragr. 240.

¹⁶³ Voir, par exemple, *Ghana* – CEACR, observation, 2010; *Madagascar* – CEACR, observation, 2011; *Malaisie* – CEACR, observation, 2011; *République-Unie de Tanzanie (Zanzibar)* – CEACR, observation, 2011; et *Trinité-et-Tobago* – CEACR, observation, 2011.

¹⁶⁴ Voir, par exemple, *Cambodge* – CEACR, observation, 2011 (art. 1 du Prakas n° 13 de 2004).

¹⁶⁵ Voir, par exemple, *Malaisie* – CEACR, observation, 2011.

¹⁶⁶ Voir, par exemple, *Portugal* – CEACR, observation, 2011 (art. 9 de la loi n° 108/91 du Conseil économique et social).

¹⁶⁷ Voir, par exemple, *Malaisie* – CEACR, observation, 2011.

¹⁶⁸ *Lesotho* – CEACR, observation, 2011.

syndicats déjà reconnus comme agent(s) négociateur(s) dans l'unité de négociation considérée¹⁶⁹.

292. S'agissant de la durée moyenne de la procédure de reconnaissance, la commission estime qu'elle doit être «raisonnable». Elle a considéré par exemple qu'une durée moyenne de neuf mois était excessive¹⁷⁰. Elle a estimé aussi que le délai d'attente de trois ans imposé à une organisation n'ayant pu obtenir précédemment sa reconnaissance en tant qu'organisation la plus représentative, ou à une nouvelle organisation, avant de pouvoir demander une nouvelle décision devait être ramené à une période plus raisonnable¹⁷¹. Dans ce contexte, elle a noté que certaines législations imposent que le scrutin soit organisé dans un certain délai à compter de la demande exprimée par le syndicat afin d'éviter que la procédure de reconnaissance ne soit entravée par des délais excessifs provoqués parfois par la volonté de certains employeurs d'identifier les militants syndicaux¹⁷².

293. *Seuil de représentativité.* Si la question de la représentativité des agents de négociation est au centre de la procédure de reconnaissance, la détermination du seuil de représentativité pour pouvoir négocier est, en conséquence, primordiale. Considérant que le seuil de représentativité doit s'apprécier en fonction des particularités des systèmes de relations professionnelles, la commission souligne que les conventions n^{os} 151 et 154 n'imposent pas de pourcentage obligatoire prédéterminé pour qu'une organisation puisse être considérée comme étant «représentative». Elle estime toutefois que l'exigence d'un pourcentage trop élevé de représentativité pour qu'une organisation puisse être autorisée à négocier collectivement peut faire obstacle à la promotion et au développement d'une négociation collective libre et volontaire au sens de la convention. En réalité, la principale distinction à effectuer tient aux personnes amenées à être liées par la convention en question: si le système national en vigueur n'autorise les organisations qu'à négocier au nom de leurs propres membres, la question du seuil de représentativité ne se pose pas. Il en va cependant différemment lorsque les accords ou les conventions collectives négociés par les organisations concernées trouvent à s'appliquer à l'ensemble des travailleurs d'un secteur ou d'un établissement, au-delà donc des seuls travailleurs syndiqués.

294. *Cinquante pour cent.* En pratique, de nombreuses législations prévoient qu'un syndicat doit recueillir l'appui de 50 pour cent des membres d'une unité de négociation pour pouvoir être reconnu comme agent négociateur¹⁷³. De tels systèmes sont fondés en particulier sur l'idée qu'une telle représentation démocratique justifie que l'application de la convention collective soit étendue à tous les travailleurs de l'unité de négociation. De l'avis de la commission, cependant, une telle solution peut toutefois poser des problèmes de compatibilité avec la convention puisqu'elle permet qu'un syndicat

¹⁶⁹ Voir, par exemple, *Jamaïque* – CEACR, observation, 2010.

¹⁷⁰ *Malaisie* – CEACR, observation, 2011.

¹⁷¹ *Serbie* – CEACR, observation, 2011.

¹⁷² *Sri Lanka* – CEACR, observation, 2011.

¹⁷³ Voir, par exemple, *Belize* – CEACR, observation, 2010 (art. 27(2) de la loi sur les syndicats et les organisations d'employeurs); *République dominicaine* – CEACR, 2010, observation (art. 109 et 110 du Code du travail); *Lesotho* – CEACR, observation, 2011 (art. 198A(1)(b) du Code du travail); *Namibie* – CEACR, demande directe, 2011 (art. 64, paragr. 1, de la loi sur le travail); *République-Unie de Tanzanie (Zanzibar)* – CEACR, observation, 2011 (art. 57(2) de la loi de 2005 sur les relations professionnelles); et *Turquie* – CEACR, observation, 2011 (art. 12 de la loi n^o 2822). Aux *Etats-Unis*, pour être déclaré représentatif par le biais d'un mécanisme de vérification des membres, il faut l'affiliation de 50 pour cent des travailleurs de l'unité de négociation, mais en passant par un système de vote, il faut seulement recueillir 50 pour cent des votants.

représentatif, mais qui ne réunit pas de majorité absolue, puisse être privé de la possibilité de négocier. Par conséquent, tenant compte du devoir de promotion de la négociation collective prévu dans les instruments de l'OIT, la commission réitère que dans un système de désignation d'agent négociateur exclusif, si aucun syndicat ne représente le pourcentage de travailleurs requis pour être déclaré agent négociateur exclusif, les droits de négociation collective devraient être accordés à tous les syndicats de l'unité, à tout le moins au nom de leurs propres membres. La commission se réfère à son étude d'ensemble de 2012 et en particulier à la partie relative à ce sujet (voir paragr. 235).

295. *Autres seuils.* D'autres systèmes établissent des seuils de représentativité inférieurs ou supérieurs à 50 pour cent. Sont ainsi prévus, par exemple, des seuils d'environ 30 pour cent¹⁷⁴, de 40 pour cent¹⁷⁵ ou de 10 à 20 pour cent¹⁷⁶. De tels seuils ne sont pas tous compatibles avec la convention. Par exemple, la commission considère qu'exiger qu'un tiers des travailleurs concernés – au niveau d'une branche d'activité ou dans le cadre d'une grande entreprise – donnent leur soutien à une organisation pour qu'elle soit enregistrée et puisse négocier en leur nom¹⁷⁷ peut être difficile à atteindre et ne permet pas de promouvoir la négociation collective au sens des conventions en matière de négociation collective. D'autres pays exigent un seuil de représentativité encore supérieur (jusqu'à 65 pour cent de la main-d'œuvre par syndicat)¹⁷⁸. La commission rappelle que lorsqu'aucune organisation syndicale d'une unité de négociation donnée ne réunit le pourcentage de représentativité requis pour pouvoir négocier au nom de tous les travailleurs, les organisations syndicales minoritaires devraient pouvoir négocier, conjointement ou séparément, au nom de leurs propres membres¹⁷⁹.

296. Dans ce contexte, en ce qui concerne le secteur privé, la commission a noté avec satisfaction notamment la suppression de l'exigence que la conclusion et la signature d'une convention collective soient approuvées par les deux tiers des adhérents du syndicat concerné au *Guatemala*¹⁸⁰; ainsi que le fait, au *Pérou*¹⁸¹, que la double exigence de représenter la majorité aussi bien des travailleurs concernés que des entreprises concernées pour pouvoir conclure une convention collective au niveau de la

¹⁷⁴ Voir, par exemple, *Bangladesh* – CEACR, observation, 2011 (art. 202(15) de la loi sur le travail); *Botswana* – CEACR, observation, 2011 (art. 48 de la loi sur les syndicats et les organisations patronales (amendement) lu conjointement avec l'article 32 de la loi sur les conflits du travail); *Gambie* – CEACR, observation, 2010 (art. 130 de la loi n° 5 de 2007 sur le travail); et *Pakistan* – CEACR, observation, 2010 (art. 24(1) de la loi sur les relations professionnelles).

¹⁷⁵ Voir, par exemple, *Jamaïque* – CEACR, observation, 2010 (art. 5(5) de la loi n° 14 de 1975 et art. 3(1)(d) de son règlement d'application); *Royaume-Uni* – CEACR, observation, 2009 (loi sur les syndicats et les relations professionnelles – TULRA); et *Sri Lanka* – CEACR, observation, 2011 (circulaire du 19 septembre 2000 et art. 32A de la loi sur les conflits du travail).

¹⁷⁶ Voir, par exemple, *ex-République yougoslave de Macédoine* – CEACR, observation, 2011 (art. 212 et 213 de la loi sur les relations professionnelles).

¹⁷⁷ Voir, par exemple, *Bangladesh* – CEACR, observation, 2011.

¹⁷⁸ *Hongrie* – CEACR, observation, 2011. Il faut que les syndicats représentent 65 pour cent de la main-d'œuvre par syndicat – un seuil qui peut difficilement être atteint dans une structure syndicale pluraliste – pour avoir le droit de participer à une négociation collective (art. 33(5) du Code du travail) et d'amender ou renégocier une convention collective (art. 37(1) et (2) du Code du travail). Le gouvernement se dit prêt à discuter d'un amendement à cette disposition.

¹⁷⁹ Etude d'ensemble de 2012, paragr. 235.

¹⁸⁰ *Guatemala* – CEACR, observation, 2002.

¹⁸¹ *Pérou* – CEACR, observation, 2005.

branche ou de la profession n'est désormais requise que dans le but qu'une négociation collective au niveau de la branche ou de la profession ait des effets généraux sur l'ensemble des travailleurs du secteur (dans le cas où cette double exigence ne serait pas satisfaite, le résultat de la négociation collective ne concernera que les travailleurs membres de l'organisation ou des organisations syndicales correspondantes).

297. *Représentativité des organisations d'employeurs.* Quant à la question du seuil de représentativité nécessaire pour la reconnaissance des organisations d'employeurs, la commission a considéré par exemple que l'obligation de ne reconnaître le droit de négociation collective qu'aux organisations d'employeurs représentant au moins 10 pour cent des employeurs constituait un pourcentage très élevé, en particulier pour les négociations se déroulant à l'échelle sectorielle ou nationale¹⁸². Elle a également demandé de réduire considérablement ou d'abroger les prescriptions minimales fixées pour la définition d'une «association autorisée d'employeurs» dans un cas où celles-ci établissaient qu'il fallait que les membres de l'association emploient un minimum de 25 pour cent des salariés de l'économie du pays et représentent un minimum de 25 pour cent du produit national brut, de façon à permettre aux employeurs et associations d'employeurs de conclure des conventions collectives de la façon qui leur paraît la plus appropriée¹⁸³. En ce qui concerne l'administration publique, il est parfois difficile de déterminer – notamment aux niveaux territorial, national ou sectoriel – qui est la partie habilitée à négocier en tant qu'employeur. Il existe dans certains pays des associations ou fédérations d'organes de collectivités locales ou des confédérations d'employeurs publics.

¹⁸² *Serbie* – CEACR, observation, 2011 (art. 222 de la loi sur le travail).

¹⁸³ *Monténégro* – CEACR, demande directe, 2011 (art. 161 de la loi sur le travail).

VIII. L'autonomie des parties dans la négociation et le principe de non-ingérence

298. La commission souligne que l'objectif général des conventions n^{os} 98, 151 et 154 est la promotion d'une négociation collective visant à trouver un accord sur des termes et conditions d'emploi plus favorables que celles établies (bien que la négociation «à la baisse» soit devenue plus fréquente, particulièrement dans le contexte de la crise économique mondiale)¹⁸⁴. Ce devoir de promotion de la négociation collective libre et volontaire exclut l'intervention des autorités publiques qui ne sont pas partie à la négociation collective en vue de participer à l'élaboration des accords ou d'en dicter le contenu. En général, les interventions des autorités qui auraient pour effet d'annuler ou de modifier le contenu des conventions collectives librement conclues par les partenaires sociaux ou de les prolonger au-delà de leur terme, de manière unilatérale, seraient contraires au principe de la négociation libre et volontaire¹⁸⁵. Une réglementation minutieuse de la négociation inscrite dans la législation porterait également atteinte à l'autonomie des parties¹⁸⁶. La commission rappelle que, dans le cadre des modalités particulières de la négociation collective dans l'administration publique, certaines interventions des autorités publiques dans le processus de négociation sont admissibles, comme cela a déjà été signalé, notamment en matière d'approbation d'accords collectifs qui entraînent une modification des dispositions légales du statut des fonctionnaires, puisque les accords, pour être effectifs, peuvent exiger l'approbation du Conseil des ministres, ou en ce qui concerne la négociation des clauses ayant un impact économique et budgétaire, qui seront examinées plus loin.

299. *Approbation par les autorités.* Une des principales restrictions au principe de la négociation collective libre et volontaire tient à l'obligation de soumettre les conventions collectives du secteur privé à l'agrément des autorités, par exemple pour des raisons de politique économique. De l'avis de la commission, en général, de telles dispositions ne sont compatibles avec les conventions n^{os} 98 et 154 que lorsqu'elles se bornent à prévoir que l'approbation peut être refusée si la convention est entachée d'un vice de forme ou ne respecte pas les normes minima prévues dans la législation générale du travail. La commission souhaite signaler que sont contraires au principe de la négociation collective volontaire les interventions des autorités législatives ou administratives qui ont pour effet d'annuler ou de modifier le contenu des accords collectifs librement conclus, y compris le contenu des clauses concernant les salaires. Ces interventions peuvent comprendre la suspension ou l'abrogation par voie de décret, sans l'accord des parties, des accords collectifs; l'interruption des accords collectifs préalablement négociés; l'exigence de renégocier des accords collectifs librement convenus; l'annulation des accords collectifs et la renégociation forcée des accords collectifs en vigueur. Un autre genre d'intervention, telle que la prolongation obligatoire de la validité des accords

¹⁸⁴ Les «conventions collectives» ont dans de nombreux pays valeur de loi alors que les «accords collectifs» n'ont parfois pas cette force obligatoire.

¹⁸⁵ A cet égard, il est intéressant d'observer que des décisions de justice, au plus haut niveau, ont reconnu le droit de négociation collective dans le secteur public (voir, par exemple, *Demir and Baykara v. Turkey* – 34503/97 [2008] ECHR 1345 (12 nov. 2008) – Cour européenne des droits de l'homme; et *Health Services and Support – Facilities Subsector Bargaining Assn. v. British Columbia*, 2007 SCC 27 – Cour suprême du Canada).

¹⁸⁶ *Cuba* – CEACR, observation, 2010.

collectifs par voie légale, n'est admis que dans des cas d'urgence et pour des périodes brèves¹⁸⁷.

300. En ce qui concerne l'administration publique, cependant, pour les raisons déjà signalées, la soumission du résultat des accords collectifs à un organe administratif ou législatif en vue de l'incorporer dans un instrument légal ou normatif est compatible avec les conventions n^{os} 151 et 154. Par ailleurs, si la commission a parfois considéré que les systèmes exigeant l'approbation parlementaire de certaines conditions de travail ou clauses financières des accords collectifs dans le secteur public¹⁸⁸ peuvent être compatibles avec les conventions de l'OIT relatives à la négociation collective, elle estime que des problèmes de compatibilité se posent lorsque des dispositions établissent que les conventions collectives doivent être négociées au sein de commissions désignées ou contrôlées par le gouvernement¹⁸⁹.

301. *Prise en considération de l'intérêt public.* Si l'approbation discrétionnaire des conventions collectives par les autorités est contraire au principe de la négociation volontaire, la commission reconnaît que les pouvoirs publics peuvent élaborer des mécanismes de discussion et d'échange en vue d'inciter les parties à la négociation à tenir compte volontairement de considérations relatives à la politique économique et sociale du gouvernement et à la sauvegarde de l'intérêt général. En cas de conflit, la question pourrait par exemple être soumise pour avis et recommandation à un organisme paritaire approprié, étant entendu que les parties devraient rester libres de leur décision finale¹⁹⁰.

302. *Restructuration et privatisation d'entreprises.* Comme le souligne le Pacte mondial pour l'emploi, «afin d'empêcher un nivellement par le bas des conditions de travail et de favoriser la relance», il importe en particulier de souligner que «la reconnaissance effective du droit à la négociation collective est un «[mécanisme propice] à un dialogue social constructif au moment où les tensions sociales s'accroissent à la fois dans le secteur informel et le secteur formel»¹⁹¹. La commission estime que la restructuration ou la privatisation d'une entreprise ne devraient pas entraîner automatiquement l'extinction des obligations résultant de la convention collective en vigueur, et que les parties devraient être en mesure de prendre une décision à ce sujet et

¹⁸⁷ La commission note cependant, à cet égard, avec satisfaction la suppression en *Argentine* (CEACR, observation, 2005) des dispositions qui restreignaient la libre négociation collective en rendant obligatoire l'homologation par le ministère du Travail des conventions collectives qui allaient au-delà du niveau de l'entreprise; l'abrogation à *Singapour* (CEACR, observation, 2005) d'une disposition, en vertu de laquelle il fallait dans certaines entreprises obtenir l'approbation du ministre compétent si les congés annuels et les congés de maladie prévus dans la convention collective étaient plus favorables que ceux prescrits par la loi; l'abrogation au *Zimbabwe* (CEACR, observation, 2007) de dispositions qui établissaient que les conventions collectives devaient être soumises à une approbation ministérielle afin de veiller à ce que leurs dispositions soient équitables à l'égard des consommateurs, des membres du public d'une manière générale ou de toute autre partie à la négociation collective; la nouvelle législation de la *République-Unie de Tanzanie* (CEACR, observation, 2005) qui a mis fin à la faculté du tribunal du travail de refuser l'enregistrement d'une convention collective si celle-ci n'était pas conforme à la politique économique gouvernementale; ainsi que l'abrogation en *République arabe syrienne* (CEACR, observation, 2002) de la disposition qui permettait aux autorités de refuser d'homologuer une convention collective ou d'annuler toute clause de celle-ci qui serait de nature à nuire aux intérêts économiques du pays.

¹⁸⁸ Voir, par exemple, *Philippines* – CEACR, observation, 2011.

¹⁸⁹ Voir, par exemple, *Bangladesh* – CEACR, observation, 2011 (art. 3 de la loi n^o X de 1974 (fixation des taux de salaire et autres conditions d'emploi des fonctionnaires)); et *Rwanda* – CEACR, observation, 2011 (art. 121 du Code du travail).

¹⁹⁰ Etude d'ensemble de 2012, paragr. 203; et étude d'ensemble de 1994, paragr. 252-253.

¹⁹¹ *Surmonter la crise: Un Pacte mondial pour l'emploi*, CIT, 98^e session, Genève, 2009, paragr. 14 1) ii).

de participer à ces processus par le biais de la négociation collective ¹⁹². En outre, en cas de fermeture d'entreprise, les clauses pertinentes des conventions en vigueur, en particulier en matière de prestations et d'indemnités, devraient être respectées.

303. *Intervention d'organisations de niveau supérieur.* L'intervention, établie par la loi, d'organisations de niveau supérieur dans le processus de négociation mené par des organisations de niveau inférieur est incompatible avec l'autonomie dont doivent pouvoir jouir les parties ¹⁹³. Il en va de même de la condition selon laquelle les organisations doivent être affiliées à une organisation nationale pour être en mesure de conclure des accords au niveau du secteur ou de la branche d'activité ¹⁹⁴.

304. *Utilisation abusive de recours de constitutionnalité contre les clauses des accords collectifs.* De l'avis de la commission, bien que soit admissible un contrôle de légalité ou de constitutionnalité des clauses des accords collectifs (par exemple si elles établissent des discriminations salariales fondées sur le sexe), contrôle important et qui doit se faire puisqu'il s'agit de droits fondamentaux, la négociation collective en tant qu'instrument de paix sociale ne peut être mise en question systématiquement devant les tribunaux, au risque de perdre de son prestige et de son utilité ¹⁹⁵. Ce problème s'est posé au *Costa Rica*; dans les dernières années, une évolution positive s'est produite de sorte que l'inconstitutionnalité des clauses de conventions collectives a été déclarée sur des points précis et non plus de manière répétée.

305. La commission estime que, si les autorités remettent en cause systématiquement les avantages octroyés aux travailleurs du secteur public, sur la base de considérations liées à la «rationalité» ou à la «proportionnalité» en vue d'en obtenir l'annulation par voie judiciaire (en raison par exemple d'un coût présumé excessif), l'institution de la négociation collective elle-même risquerait d'être gravement mise en cause et son rôle dans la résolution des conflits collectifs affaibli. Cependant, si l'accord collectif comporte des dispositions contraires aux normes minimales de protection fixées par la loi ou aux matières concernant les pouvoirs de direction, d'organisation et de contrôle réservés par la législation à l'administration publique, le juge saisi doit pouvoir annuler ces dispositions.

306. *Augmentation générale des salaires au-delà des augmentations prévues par les accords collectifs.* Dans certains cas présentés au Comité de la liberté syndicale, y compris par des organisations d'employeurs, concernant des lois établissant des augmentations générales de salaires dans le secteur privé qui s'ajoutent à celles déjà conclues dans les conventions collectives, le comité a établi un certain nombre de principes ¹⁹⁶.

¹⁹² *Arménie* – CEACR, demande directe, 2010.

¹⁹³ *Egypte* – CEACR, observation, 2011.

¹⁹⁴ *Bulgarie* – CEACR, observation, 2011 (art. 51(b)(1) et (2) du Code du travail).

¹⁹⁵ *Costa Rica* – CEACR, observation, 2010.

¹⁹⁶ Voir Comité de la liberté syndicale, *Recueil*, 2006, *op. cit.*, paragr. 881, 926, 1010, 1044 et 1045.

IX. Procédures de négociation

Convention (n° 154) sur la négociation collective, 1981

Article 5

1. Des mesures adaptées aux circonstances nationales devront être prises en vue de promouvoir la négociation collective.

2. Les mesures visées au paragraphe 1 ci-dessus devront avoir les objectifs suivants:

- a) que la négociation collective soit rendue possible pour tous les employeurs et pour toutes les catégories de travailleurs des branches d'activité visées par la présente convention;
- b) que la négociation collective soit progressivement étendue à toutes les matières couvertes par les alinéas a), b), et c) de l'article 2 de la présente convention;
- c) que le développement de règles de procédure convenues entre les organisations d'employeurs et les organisations de travailleurs soit encouragé;
- d) que la négociation collective ne soit pas entravée par suite de l'inexistence de règles régissant son déroulement ou de l'insuffisance ou du caractère inapproprié de ces règles;
- e) que les organes et les procédures de règlement des conflits du travail soient conçus de telle manière qu'ils contribuent à promouvoir la négociation collective.

Article 7

Les mesures prises par les autorités publiques pour encourager et promouvoir le développement de la négociation collective feront l'objet de consultations préalables et, chaque fois qu'il est possible, d'accords entre les pouvoirs publics et les organisations d'employeurs et de travailleurs.

Article 8

Les mesures prises en vue de promouvoir la négociation collective ne pourront être conçues ou appliquées de manière qu'elles entravent la liberté de négociation collective.

Recommandation (n° 163) sur la négociation collective, 1981

6. Les parties à la négociation collective devraient investir leurs négociateurs respectifs du mandat nécessaire pour conduire et conclure la négociation, sous réserve de toute disposition concernant des consultations au sein de leurs organisations respectives.

307. L'article 5 de la convention n° 154 établit que des mesures adaptées aux circonstances nationales devront être prises en vue de promouvoir la négociation collective et que ces mesures devront avoir comme objectifs, parmi d'autres, que la négociation collective ne soit pas entravée par suite de l'inexistence de règles régissant son déroulement ou de l'insuffisance ou du caractère inapproprié de ces règles, et que les organes et les procédures de règlement des conflits du travail soient conçus de telle manière qu'ils contribuent à promouvoir la négociation collective (paragraphe 2 *d*) et *e*). En outre, l'article 5 de la convention n° 154 établit que les mesures prises en vue de promouvoir la négociation collective devront avoir comme objectifs, parmi d'autres, que soit encouragé «le développement de règles de procédure convenues entre les organisations d'employeurs et les organisations de travailleurs». La commission fait remarquer l'importance que cette disposition accorde à l'autonomie des parties à la négociation. L'article 5 n'empêche cependant pas que la législation nationale prévoie certaines règles de procédure qui devraient en tous cas être l'objet de consultations avec les organisations les plus représentatives.

308. A cet égard, la commission souhaite se référer aux législations nationales qui prévoient que l'accord collectif dans l'administration publique doit être approuvé intégralement par les parties à la fin du processus de négociation, alors que d'autres législations permettent que les procédures de négociation puissent aboutir à des accords ponctuels et successifs (ces législations prévoient que l'autorité administrative prendra les mesures qui correspondent en ce qui concerne les points où les accords n'ont pas été possibles). La commission souligne que les deux systèmes sont en conformité avec les conventions n^{os} 151 et 154 pour ce qui est de l'administration publique. Dans certaines législations, la négociation collective est encadrée étroitement par l'autorité administrative ou judiciaire, de sorte que les parties sont limitées dans le processus de négociation. La commission souhaite se référer à ses principes concernant le règlement des conflits qui insistent sur le caractère volontaire de ces mécanismes (conciliation, médiation et arbitrage) et sur le minimum d'intervention possible des autorités dans le processus de négociation. Dans certaines législations encore, la négociation collective est conçue pratiquement comme une étape qui mène nécessairement soit à l'accord collectif, soit à la grève, ce qui n'est pas satisfaisant même d'un point de vue strictement technique. Par ailleurs, la commission souhaite signaler l'intérêt d'avoir des législations en matière de négociation collective dans le secteur public claires et facilement compréhensibles pour les agents publics, de sorte que leurs représentants puissent administrer les différentes étapes de la négociation collective sans recourir à des experts. Elle signale aussi qu'un nombre excessif de normes de procédure ou leur complexité peut nuire au développement de la négociation collective. En outre, la commission souhaite se référer aux travaux préparatoires de la convention n^o 151, pendant lesquels il a été convenu: «que la convention proposée ne traiterait en aucune manière du droit de grève»¹⁹⁷.

309. Bon nombre de pays ont des législations spécifiques sur le droit de négociation collective dans l'administration publique (par exemple *Argentine, Espagne, Portugal*). A cet égard, une législation récente qui a le mérite d'être courte et de contenir un minimum de références au budget de l'Etat est le décret n^o 1092 du 24 mai 2012 de la *Colombie*, qui est reproduit ci-après:

Décret n^o 1092, 2012 (Colombie)

Le Président de la République de Colombie,

Dans l'exercice de ses facultés constitutionnelles et légales, en particulier de celles qui lui sont conférées par le paragraphe 11 de l'article 189 de la Constitution politique,

Considérant

Que la convention n^o 151 de l'Organisation internationale du Travail (OIT) a été approuvée par la loi n^o 411 de 1997, dont l'article 7 prévoit la nécessité d'adopter des «mesures adaptées aux conditions nationales pour stimuler et promouvoir le plein développement et l'utilisation de procédures de négociation entre les autorités publiques compétentes et les organisations d'agents publics»;

¹⁹⁷ Conférence internationale du Travail, 64^e session, 1978, *Compte rendu des travaux*, p. 25/9-10, rapport de la Commission de la fonction publique, paragr. 63-64. En ce qui concerne la question du droit de grève et la convention n^o 154, au cours des travaux préparatoires de cette convention, en 1980, un amendement a été proposé par les membres travailleurs et sous-amendé par le membre gouvernemental de l'Italie, qui prévoyait d'ajouter que «le droit de grève ne devrait être affecté par aucune mesure prise par les pouvoirs publics en vue de promouvoir la négociation collective». Cet amendement a toutefois été rejeté suite à un vote par appel nominal demandé par les membres employeurs (voir Conférence internationale du Travail, 66^e session, 1980, *Compte rendu des travaux*, p. 41/9-10, rapport de la Commission de la négociation collective, paragr. 66).

Que, par ailleurs, l'article 8 de la même loi dispose que la solution des conflits liés aux relations de travail «devrait pouvoir se faire, de manière adaptée aux conditions nationales, par le biais de la négociation entre les parties ou par le biais de procédures indépendantes et impartiales, telles que la médiation, la conciliation et l'arbitrage»;

Que la loi n° 4 de 1992 prévoit la concertation comme élément d'amélioration de la prestation de services par l'Etat et des conditions de travail,

DÉCRÈTE

Article 1. Objet

Le présent décret a pour objet de réguler les conditions et procédures applicables à la négociation entre les organisations syndicales d'agents publics et les entités publiques dans la détermination des conditions d'emploi des agents publics qui travaillent dans des entités publiques aux niveaux national, départemental, du district et municipal, les organismes de contrôle, l'Organisation électorale et les organes autonomes et indépendants.

Article 2. Champ d'application

Le présent décret s'applique aux agents publics de toutes les entités et de tous les organismes du secteur public, à l'exception des agents de haut niveau qui occupent des postes de direction et d'orientation institutionnels dont les titulaires participent à l'adoption de politiques et de directives.

Le présent décret ne s'applique pas au personnel en uniforme des forces militaires et de la police nationale.

Article 3

Aux fins de l'application du présent décret, les termes ci-après s'entendent comme suit:

Respect de la compétence constitutionnelle et légale: la négociation doit respecter les compétences exclusives que la Constitution et la loi attribuent aux autorités publiques.

Agent public: toute personne liée à l'administration publique par le biais d'une relation légale réglementée.

Syndicat d'agents publics: organisation syndicale qui promeut et défend les intérêts des agents publics, auxquels s'applique le présent décret.

Médiateur: personne qui convoque les parties pour essayer de les amener à un accord dans le processus de négociation. Les formules proposées aux parties par le médiateur doivent respecter les compétences exclusives attribuées par la Constitution et la loi aux autorités publiques, conformément à ce qui est prévu au paragraphe 10 du présent article.

Conditions d'emploi: aspects relatifs aux relations de travail objets de négociation avec les syndicats.

Négociation d'un cahier de revendications: processus de négociation entre les représentants des organisations syndicales, d'une part, et, d'autre part, l'entité employeur, pour déterminer les conditions d'emploi et régler les relations entre l'administration publique et ses organisations syndicales, susceptibles de concertation conformément aux dispositions du présent décret.

Champ de la négociation: sont exclues de la négociation des conditions de travail les matières qui sortent du domaine du travail telles que: la structure organisationnelle, les effectifs du personnel, les compétences de direction, l'administration et le contrôle de l'Etat, les procédures administratives, la carrière administrative et le régime disciplinaire. En matière de salaires, il peut y avoir concertation. Sans préjudice de ce qui précède, au niveau territorial, les limites fixées par le gouvernement national seront respectées.

En matière de prestations, les entités n'ont pas la faculté de concertation.

Article 4. Garanties de protection syndicale et de congé syndical

Aux termes de l'article 39 de la Constitution politique, de la loi n° 584 de 2000 et du décret n° 2813 de 2000, les agents publics auxquels s'applique le présent décret bénéficient, pendant la durée de la négociation, des garanties de protection syndicale et de congé syndical, conformément aux dispositions légales en vigueur en la matière.

Article 5. Conditions pour la négociation du cahier de revendications

La négociation du cahier de revendications est soumise aux conditions préalables suivantes:

L'organisation syndicale d'agents publics doit être inscrite au registre syndical du ministère du Travail.

Les revendications doivent être adoptées par l'assemblée générale de l'organisation syndicale.

L'entité publique employeur prend en compte la disponibilité du budget dans les cas où les matières négociées engendreraient une dépense.

Les cahiers de revendications doivent être présentés au premier trimestre de chaque année calendaire.

Article 6. Paramètres de la négociation

La négociation du cahier de revendications aura les caractéristiques suivantes:

La négociation devra se faire dans le cadre du présent décret.

La négociation pourra être menée par l'organisation syndicale ou par plusieurs ensemble, avec une ou plusieurs entités, sans qu'en aucun cas il puisse y avoir plus d'une négociation par entité.

Le nombre de représentants sera égal pour chaque partie.

L'entité employeur pourra seulement négocier les matières relevant de sa compétence.

Article 7. Processus de négociation

La négociation du cahier de revendications se tiendra entre l'entité publique et les fédérations syndicales et/ou les syndicats qui représentent les agents publics, conformément à la procédure suivante:

1. *Désignation de négociateurs.* L'organisation qui représente les agents publics désignera ses négociateurs au cours de l'assemblée de ses membres. Une fois reçue la demande de l'organisation syndicale, l'entité employeur désignera ses représentants dans les cinq (5) jours ouvrables suivant la présentation du cahier de revendications.

2. *Début et durée de la négociation.* La discussion du cahier de revendications débutera dans les cinq (5) jours ouvrables suivant la désignation des négociateurs. La négociation se déroulera sur vingt (20) jours ouvrables, cette période pouvant être prolongée par accord entre les parties, de dix (10) jours ouvrables supplémentaires au maximum.

3. Lorsque le cahier de revendications contient des aspects économiques, dans des matières susceptibles de négociation conformément à l'alinéa g) de l'article 3 du présent décret, la discussion se déroulera en tenant compte de la disponibilité du budget, comme prévu au paragraphe 3 de l'article 5 du présent décret.

4. Si, pendant la négociation, certains points ne font pas l'objet d'un accord, les parties pourront choisir un médiateur sur une liste nationale unique de médiateurs établie par le ministère du Travail; le médiateur sera nommé, après consultation verbale, dans les deux jours ouvrables suivants; il lui appartiendra de proposer aux parties, dans un délai de dix (10) jours, des formules pour arriver à un accord sur la négociation; en cas de désaccord avec les formules proposées par le médiateur, celui-ci présentera des recommandations par écrit à l'entité publique.

5. *Clôture de la négociation.* Une fois conclue l'étape de la négociation, les parties rédigeront un acte final dans lequel ils indiqueront les accords et les désaccords; cet acte contiendra les arguments exposés par chacune des parties à la négociation. L'entité employeur, sur la base de l'acte final signé par les parties, prendra les actes administratifs nécessaires ou donnera une réponse motivée à son refus des revendications dans un délai ne pouvant excéder quinze (15) jours ouvrables à partir de la date de signature de l'acte final.

6. *Registre.* Des copies des actes auxquels il est fait référence dans le paragraphe précédent seront envoyées au ministère du Travail, qui devra les enregistrer.

Article 8. Préparation pédagogique

Le gouvernement national, par l'intermédiaire du ministère du Travail, organisera en coordination avec les centrales syndicales, dans les six (6) mois suivant la promulgation du présent décret, une programmation pédagogique consistant en la diffusion d'informations à la télévision et à la radio, la publication d'un document et l'organisation de séminaires nationaux et régionaux, comme condition préalable à l'application du présent décret en matière de négociation.

310. Un autre exemple relativement court en ce qui concerne la procédure est le règlement pour la négociation des conventions collectives dans le secteur public du *Costa Rica*.

Règlement pour la négociation des conventions collectives dans le secteur public (Costa Rica)

Procédure de négociation

Article 8

Une fois fermement établie la légitimité de l'organisation ou des organisations syndicales pour négocier, et après qu'un projet de convention collective a été présenté formellement devant chaque institution ou unité concernée, il sera procédé à la nomination de la commission mentionnée à l'article 6 qui représentera la partie employeur. Le délai pour faire cette nomination ne pourra pas excéder quinze (15) jours civils à partir du moment où les conditions requises par le présent article sont remplies.

Pour sa part, la partie syndicale devra désigner, dans le même délai, ses représentants, leur nombre ne pouvant excéder celui des membres de la délégation patronale, sauf s'il s'agit de plusieurs organisations syndicales, auquel cas chaque syndicat devrait être représenté par un maximum de trois personnes et un conseiller.

Lorsque plusieurs organisations syndicales participent à la négociation et que chacune d'elles a présenté un projet de convention collective, il leur sera demandé de préparer un projet commun avant la négociation. Si, dans un délai d'un mois à compter de la notification donnée par le dirigeant de l'institution ou de l'entreprise concernée, 110 syndicats ont rempli cette condition, la négociation se fera avec le syndicat majoritaire, sans préjudice de négociations particulières avec les autres syndicats.

Il est entendu que l'une quelconque des parties à la négociation ou toutes les parties pourront demander l'arbitrage d'un ou de plusieurs fonctionnaires du ministère du Travail et de la Sécurité sociale, sans qu'il soit obligatoire pour le ministère d'accéder à cette demande, s'il n'a pas de moyens suffisants pour s'occuper de la négociation.

Article 9

La négociation couvrira tous les aspects du projet présenté à l'administration, un procès-verbal devant être établi pour chaque séance de travail et signé par les représentants des parties.

Article 10

Outre les procès-verbaux de chaque séance, à la fin du processus de négociation, un procès-verbal de clôture reflétant le texte complet des clauses négociées sera établi; les clauses du projet qui ont été écartées ou qui n'ont pas pu être négociées par manque d'accord entre les parties y seront indiquées.

Article 11

Ce qui a été approuvé définitivement à la table des négociations aura force obligatoire pour les parties et sera en vigueur pendant un à trois ans selon le choix des parties. Une copie de ce qui aura été fermement négocié sera envoyée à la Direction générale des affaires du travail du ministère du Travail, pour enregistrement et archivage. Les parties pourront signifier la validité de chaque clause prise individuellement, ou de la convention dans son ensemble.

311. Un autre exemple de législation courte sur le droit de négociation collective dans l'administration publique est l'*Uruguay*, pays dans lequel un décret (n° 104/05) très succinct a par la suite été développé dans un texte législatif (la loi n° 18.508 de 2009).

X. Contenu de la négociation et application progressive

Convention (n° 154) sur la négociation collective, 1981

Article 2

Aux fins de la présente convention, le terme *négociation collective* s'applique à toutes les négociations qui ont lieu entre un employeur, un groupe d'employeurs ou une ou plusieurs organisations d'employeurs, d'une part, et une ou plusieurs organisations de travailleurs, d'autre part, en vue de:

- a) fixer les conditions de travail et d'emploi, et/ou
- b) régler les relations entre les employeurs et les travailleurs, et/ou
- c) régler les relations entre les employeurs ou leurs organisations et une ou plusieurs organisations de travailleurs.

Article 5

1. Des mesures adaptées aux circonstances nationales devront être prises en vue de promouvoir la négociation collective.

2. Les mesures visées au paragraphe 1 ci-dessus devront avoir les objectifs suivants:

- a) que la négociation collective soit rendue possible pour tous les employeurs et pour toutes les catégories de travailleurs des branches d'activité visées par la présente convention;
- b) que la négociation collective soit progressivement étendue à toutes les matières couvertes par les alinéas a), b) et c) de l'article 2 de la présente convention;
- c) que le développement de règles de procédure convenues entre les organisations d'employeurs et les organisations de travailleurs soit encouragé;
- d) que la négociation collective ne soit pas entravée par suite de l'inexistence de règles régissant son déroulement ou de l'insuffisance ou du caractère inapproprié de ces règles;
- e) que les organes et les procédures de règlement des conflits du travail soient conçus de telle manière qu'ils contribuent à promouvoir la négociation collective.

312. Les instruments de l'OIT (conventions n^{os} 98, 151 et 154 et recommandation n^o 91) axent le contenu de la négociation sur les conditions de travail et d'emploi et sur la réglementation des relations entre les employeurs et les travailleurs et entre les employeurs ou leurs organisations et les organisations de travailleurs.

313. La commission rappelle que les conventions n^{os} 151 et 154 peuvent être appliquées par différentes méthodes, y compris à travers des accords ou des conventions collectives qui réglementent les procédures et les matières de négociation. Cette variété de méthodes justifie notamment le droit accordé aux Etats d'appliquer *de façon progressive* les matières de négociation collective énumérées par l'article 2 de la convention n^o 154. Il est mentionné dans un mémorandum du BIT sur des demandes d'éclaircissements concernant la convention n^o 154 que l'article 5, paragraphe 1, de la convention établit l'obligation pour les Etats qui la ratifient de «promouvoir la négociation collective». Il semble avoir été généralement admis par la Conférence, selon ce mémorandum, que l'obligation de promouvoir la négociation collective laisse aux Etats qui ratifient la possibilité d'introduire progressivement la négociation collective en commençant, si nécessaire, par des mesures qui ne constituent pas encore une négociation collective authentique. Toutefois, la convention exige, peu à peu, l'adoption de mesures supplémentaires pour la promotion de la négociation collective. Aux termes de l'article 5,

paragraphe 1, ces mesures doivent être adaptées aux circonstances nationales. L'article 5, paragraphe 2, précise quels doivent être les objectifs de ces mesures¹⁹⁸. La ratification de la convention n° 154 peut donner lieu à des mécanismes de promotion de la négociation collective, au moins dans certains domaines, pour progressivement l'étendre dans un délai raisonnable à l'ensemble des domaines (conditions d'emploi, relations entre les parties, etc.).

314. La détermination des matières susceptibles de négociation de leur contenu et de leur portée n'est pas une affaire simple car elle dépend de ce que l'on entend par conditions de travail et d'emploi et par relations entre les parties. Au cours des travaux préparatoires de la convention n° 154, au sein de la Commission de la négociation collective, les membres travailleurs ont sous-amendé un amendement qu'ils avaient présenté concernant l'objet de la négociation collective en supprimant la référence aux «conditions de vie» et aux «mesures sociales de tout ordre» et en mettant à la place les mots «fixer les conditions de travail et d'emploi». Ils ont toutefois demandé à la commission de confirmer l'interprétation des termes «conditions de travail et d'emploi» qui avait déjà été donnée en 1951 et suivant laquelle «les parties sont entièrement libres de déterminer, dans les limites des lois et de l'ordre public, le contenu de leurs accords et, partant, de convenir de clauses portant sur toutes les conditions de travail et de vie, y compris les mesures sociales de tout ordre»¹⁹⁹. L'amendement, tel que sous-amendé, a été adopté et la commission a marqué son accord pour confirmer l'interprétation ci-dessus reproduite²⁰⁰. La notion de conditions de travail utilisée par les organes de contrôle, qui est conforme à cette interprétation, ne recouvre pas seulement les conditions de travail traditionnelles (journée de travail²⁰¹, heures supplémentaires, repos, salaires, etc.), mais elle comprend aussi d'autres matières (par exemple, «des matières qui normalement appartiennent au domaine des conditions d'emploi» telles que les promotions, les transferts, les suppressions d'emploi sans préavis, etc.)²⁰². Cette orientation est en harmonie avec la tendance actuelle selon laquelle les pays reconnaissent souvent la négociation collective «gestionnelle» qui s'occupe des procédures pour résoudre des problèmes tels que les restructurations, les réductions de personnel, les changements d'horaires, le transfert d'établissements et d'autres questions qui dépassent le cadre strict des conditions de travail.

315. De l'avis de la commission d'experts, «les mesures prises unilatéralement par les autorités pour restreindre l'étendue des sujets qui peuvent être négociables sont souvent incompatibles avec la convention»²⁰³. Ceci étant, bien que la gamme de thèmes négociables et son contenu ou portée soient très vastes, ils n'ont pas un caractère absolu car ils doivent avoir un rapport précis avec les conditions de travail et d'emploi, c'est-à-dire qu'il s'agisse «au premier chef ou essentiellement» de «questions se rapportant aux conditions d'emploi». En outre, la commission estime acceptable d'exclure des questions négociables les prérogatives de gestion de l'employeur telles que les attributions de

¹⁹⁸ *Bulletin officiel*, vol. LXVII, 1984, série A, n° 1, paragr. 6.

¹⁹⁹ BIT: *Relations professionnelles*, Conférence internationale du Travail, 34^e session, 1951, rapport V(2), pp. 52-53.

²⁰⁰ Voir CIT, *Compte rendu des travaux*, 1981, p. 22/6.

²⁰¹ Par exemple, selon la commission d'experts, il doit être possible de disposer, au moyen de conventions collectives, d'une durée inférieure de la journée de travail à celle qui est prévue par la législation (voir rapport de la commission d'experts, rapport III (Partie 1A), 1998, p. 277).

²⁰² Etude d'ensemble de 2012, paragr. 215-217; et étude d'ensemble de 1994, paragr. 250.

²⁰³ *Ibid.*, paragr. 250.

tâches et le recrutement²⁰⁴, et d'interdire certains contenus dans la législation pour des raisons d'ordre public, par exemple des clauses discriminatoires ou des «clauses de sécurité syndicale» ou encore des clauses contraires au niveau de protection minimum prévu dans la législation. Le Comité de la liberté syndicale a estimé que l'on peut considérer raisonnablement comme étrangères au champ de la négociation «les questions qui, manifestement, relèvent au premier chef ou essentiellement de la gestion des affaires du gouvernement»²⁰⁵. Dans un cas concernant les questions négociables dans le secteur de l'éducation publique, le Comité de la liberté syndicale a estimé par exemple que «la détermination des lignes générales de la politique de l'enseignement, bien qu'elle constitue une question sur laquelle il peut être normal de consulter les organisations du personnel enseignant, ne se prête pas à des négociations collectives entre ces organisations et les autorités compétentes», mais «la négociation collective concernant les conséquences des décisions de politique éducative sur les conditions de l'emploi» doit être possible²⁰⁶.

316. Pour ce qui est des questions négociables concernant les relations entre les parties mentionnées dans la convention n° 154 comme objet de la négociation collective, il convient de rappeler que la convention (n° 135) concernant les représentants des travailleurs, 1971 (mentionnée par la recommandation n° 159 dans son paragraphe 4) et la recommandation n° 143 qui l'accompagne prévoient des mesures de protection pour les représentants des travailleurs ainsi que des facilités à leur accorder soit par les conventions collectives, soit par d'autres moyens (ce thème est largement développé dans le chapitre relatif aux facilités à accorder aux représentants des travailleurs).

317. La commission signale que les relations entre les parties en tant que matière de négociation comprennent non seulement les garanties et les facilités syndicales, mais encore toutes les formes de consultation, de communication et de coopération entre les parties et les moyens qu'elles mettent en œuvre pour la solution des conflits (organes paritaires, accès à la direction, facilités accordées aux représentants syndicaux, consultations, règles de prévention et de règlement des conflits, etc.). En pratique, bien que les conditions de travail et d'emploi traditionnelles demeurent les sujets essentiels sur lesquels portent la plupart des conventions collectives, l'éventail des aspects abordés s'est progressivement élargi dans beaucoup de pays, pour refléter l'évolution des relations professionnelles. Les accords collectifs abordent de plus en plus souvent des questions liées, par exemple, au niveau du recrutement, à la sécurité et la santé, aux processus de restructuration (retraite anticipée, réduction de personnel, etc.), à la formation, à la discrimination, etc. Les accords collectifs servent également, le cas échéant, à ce que des aménagements au bénéfice des travailleurs puissent être obtenus, notamment en ce qui concerne leur bien-être (économats, conventions de prêt, aide au logement, etc.)²⁰⁷.

318. La commission note que, de plus en plus fréquemment, les accords collectifs introduisent de nouveaux contenus: protection des droits fondamentaux et de la sphère

²⁰⁴ Voir CIT, 86^e session, rapport de la commission d'experts, 1998, p. 276.

²⁰⁵ Voir Comité de la liberté syndicale, *Recueil*, 2006, *op. cit.*, paragr. 920.

²⁰⁶ Voir Comité de la liberté syndicale, 311^e rapport, cas n° 1951 (*Canada*), paragr. 220.

²⁰⁷ Par exemple, aux *Etats-Unis*, en plus des dispositions concernant la non-discrimination, de nombreuses conventions collectives prévoient la possibilité d'un arbitrage final et obligatoire, par une tierce partie neutre, en cas de réclamations sur le lieu de travail, ainsi que la production d'informations par les employeurs et syndicats signataires, à partager entre les parties, afin de faciliter de futures tentatives de négociation collective et le paiement de salaires par les employeurs aux employés des unités de négociation pour le temps passé à s'acquitter de «fonctions officielles», conformément aux droits consacrés par les conventions collectives.

privée de la personne, dignité au travail, questions de genre et de parité, lutte contre le harcèlement, protection du milieu de travail, responsabilités familiales, maternité, prévention des risques au travail, etc.). En pratique, la commission a considéré notamment que les questions relatives aux transferts, aux licenciements et aux réintégrations devaient, si les parties en conviennent, pouvoir faire l'objet de négociations et ne pouvaient être déterminées uniquement par la législation²⁰⁸, et qu'il en allait de même des problématiques liées au prélèvement des cotisations syndicales et à d'autres facilités au bénéfice des représentants syndicaux²⁰⁹. Des discussions tripartites visant à élaborer sur une base volontaire des lignes directrices en la matière constituent, selon la commission, une méthode particulièrement appropriée²¹⁰. Dans certains pays, la négociation collective couvre des matières en relation avec l'emploi mais aussi des mécanismes flexibles de gestion du travail (mobilité géographique ou fonctionnelle, par exemple établissant le nombre de jours, télétravail, etc.).

319. En outre, dans la pratique on observe dans certains pays que, au-delà de la réglementation des conditions d'emploi, la négociation collective devient, particulièrement en temps de crise, de plus en plus un instrument pour obtenir une plus grande efficacité et une meilleure gestion de l'entreprise ou de l'institution publique; ceci tend à concilier la recherche de meilleures conditions d'emploi avec le degré d'efficacité et de compétitivité dont l'entreprise ou l'unité de négociation a besoin pour assurer sa viabilité et être en mesure d'affronter les défis d'ordre financier ou des défis qui y sont liés. Les syndicats dans le secteur public se sont préparés à accepter des ajustements de leurs conditions de travail lorsque l'employeur public démontrerait de graves difficultés; cela reflète un engagement réciproque de partager la responsabilité économique et de faire face à la réalité politique.

320. La commission rappelle que, dans le cadre de l'administration publique, les matières de négociation couvrent l'ensemble des conditions d'emploi et les relations entre les parties. Cependant, en général, la commission souligne l'intérêt qu'il y aurait à enrichir, dans de nombreux pays, le contenu de la négociation collective et à assurer que la négociation collective ne se limite pas à aborder essentiellement des questions salariales, comme c'est encore trop souvent le cas. Il est, à son avis, dans l'intérêt à la fois des travailleurs et des employeurs de négocier ensemble, s'ils le souhaitent, d'autres aspects des relations professionnelles, notamment les questions liées aux droits fondamentaux au travail, à l'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale, à la protection de la maternité, à la formation et à la promotion professionnelle, les mécanismes de prévention et de règlement des conflits, les mesures de lutte contre la discrimination, les questions liées au harcèlement au travail, la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle, etc., et dans le cadre de l'administration publique toute mesure partagée par les parties de nature à améliorer le fonctionnement des institutions publiques et l'application des principes de gestion publique des Etats démocratiques.

321. La commission estime utile de se référer, à titre informatif, à certains exemples de contenu de la négociation collective dans les législations nationales. En *Uruguay*, la loi n° 18.508 concernant l'administration publique prévoit dans son article 4 le contenu suivant:

²⁰⁸ Voir, par exemple, *Malaisie* – CEACR, observation, 2010 (au sujet de l'article 13(3) de la loi de 1967 sur les relations de travail).

²⁰⁹ *Congo* – CEACR, demande directe, 2011.

²¹⁰ Etude d'ensemble de 2012, paragr. 215; et étude d'ensemble de 1994, paragr. 250.

Loi n° 18.508 (Uruguay)

**Article 4
Négociation collective**

La négociation collective dans le secteur public se déroule, d'une part, entre un ou plusieurs organismes publics ou une ou plusieurs organisations qui les représentent et, d'autre part, entre une ou plusieurs organisations représentatives de fonctionnaires dans le but de parvenir à des accords portant sur:

- a) les conditions de travail, la santé et l'hygiène au travail;
- b) l'élaboration et la planification de la formation professionnelle des employés dans la fonction publique;
- c) la structure de la carrière administrative;
- d) le système de réforme de la gestion de l'Etat, les critères d'efficience, d'efficacité, de qualité et de professionnalisme;
- e) les relations entre les employeurs et les fonctionnaires;
- f) les relations entre un ou plusieurs organismes publics et la ou les organisations de fonctionnaires concernés et tout ce qui est à l'ordre du jour des négociations convenu entre les parties.

Les parties sont tenues de négocier, ce qui n'impose pas l'obligation de parvenir à des accords.

322. Au *Costa Rica*, le Règlement pour la négociation des conventions collectives dans le secteur public établit comme matières de négociation:

**Règlement pour la négociation des conventions collectives
dans le secteur public (Costa Rica)**

Matières soumises à la négociation

Article 3

Les matières suivantes feront l'objet de négociations:

- a) Les droits et garanties syndicales, autant pour les dirigeants syndicaux que pour les syndicats eux-mêmes en tant que personnes morales dont la durée de vie est indéfinie. Ces droits et garanties incluent le droit de réunion, des facilités pour utiliser des locaux, les congés syndicaux avec et sans salaire, des facilités pour la diffusion des activités, ainsi que tout ce qui figure dans la recommandation n° 143 de l'OIT ou dans les recommandations ponctuelles du Comité de la liberté syndicale de cette organisation.
Il est entendu que l'application des garanties mentionnées ci-dessus ne doit pas altérer gravement ou de manière imprudente le fonctionnement efficace et la continuité des services essentiels de chaque institution ou agence.
- b) Toutes les questions relatives à l'application, l'interprétation et la réglementation d'une même convention collective.
- c) L'application de sanctions disciplinaires, aussi longtemps qu'il y a renonciation expresse ou tacite aux pouvoirs légaux ou réglementaires accordés en la matière aux dirigeants de chaque institution ou agence.
- d) Le contrôle de l'administration des régimes d'embauche, de promotion et de carrière, sans préjudice des régimes établis par les normes légales et réglementaires qui existent dans chaque institution ou agence, qui sont obligatoires.

- e) Le développement interne de manuels descriptifs de postes et la mise en œuvre de procédures internes pour l'affectation, la réaffectation, la requalification et la restructuration des postes dans les limites fixées par les directives générales de l'autorité budgétaire, les normes du Statut de la fonction publique et ses règlements ou d'autres normes statutaires. Il est entendu que tout accord conclu dans ce domaine qui ne contrevient pas expressément aux directives générales de ladite autorité ou aux dispositions réglementaires ne peut en aucun cas être contesté par cette autorité.
- f) Les mesures de sécurité, d'hygiène et de santé au travail et les mesures de précaution en cas de catastrophe naturelle. Les organisations syndicales et les dirigeants de chaque institution ou agence peuvent créer des organisations bipartites et paritaires chargés de déterminer les besoins des institutions ou agences et de leurs travailleurs dans le domaine de la sécurité et de la santé au travail.
- g) Les procédures et les politiques d'attribution des bourses et des incitations au travail.
- h) La mise en place de la rémunération incitative à la productivité, pour autant qu'elle s'inscrive dans le cadre des politiques adoptées par le conseil d'administration de chaque entité ou par le pouvoir exécutif lui-même en termes d'objectifs généraux et de limites des dépenses publiques.
- i) Tout ce qui est lié à l'octroi, au calcul et au paiement de tout type de primes salariales, telles que la prime pour le plein temps, la disponibilité, le déplacement, les zonages, la dangerosité, etc. tant que les négociations respectent le cadre général des lois, des règlements émis par le pouvoir exécutif, et les lignes directrices générales de l'autorité budgétaire concernant ces questions.
- j) La création et le fonctionnement d'organes bipartites et paritaires, pour autant que les compétences de droit public qui appartiennent aux dirigeants des institutions, telles que définies par la loi ou la réglementation, ne sont déléguées à aucun de ces organes.
- k) Le droit des travailleurs et de leurs organisations d'avoir une information correcte et en temps voulu sur des projets ou des décisions des organes collégiaux et de la direction de chaque institution ou agence, lorsqu'ils les affectent directement ou qu'ils peuvent avoir un intérêt public.
- l) Le droit des organisations de travailleurs et de leurs dirigeants de pouvoir compter sur un suivi et une réponse à leurs demandes, dès que possible, par les dirigeants de chaque institution ou agence, à l'exception des demandes qui sont ouvertement impertinentes ou inutiles.
- m) Les autres matières, prestations ou incitations supplémentaires qui ne dépassent pas la compétence de l'organe administratif qui adhère à la convention collective.

323. Un exemple de législation très large en ce qui concerne les matières de négociations mentionnées dans les conventions n^{os} 151 et 154 pour l'administration publique est la loi n^o 7 de 2007 de l'Espagne (*Estatuto Básico del Empleado Público*), dont l'article 37, reproduit ci-après, fait la distinction entre les matières qui peuvent être négociées et celles qui ne le peuvent pas.

Loi n° 7 de 2007 (Espagne)
Matières soumises à la négociation

Article 37

1. Sont négociées dans leurs domaines de compétences respectives, par chaque administration publique, les matières suivantes:

- a) l'application de l'augmentation de la rémunération du personnel au service des administrations publiques fixée dans la loi sur le budget de l'Etat et des Communautés autonomes;
- b) la détermination et l'application des rétributions complémentaires des fonctionnaires;
- c) les règles qui fixent les critères généraux pour l'accès à la carrière administrative, la carrière elle-même, la manière de pourvoir les postes, les systèmes de classification des emplois et la planification des ressources humaines;
- d) les règles qui fixent les critères généraux et les mécanismes pour l'évaluation de la performance;
- e) les plans de prévoyance sociale complémentaire;
- f) les critères généraux de planification et de financement de la formation et des promotions internes;
- g) les critères généraux pour déterminer les prestations sociales et les pensions des retraités et pensionnés de l'Etat;
- h) les propositions relatives aux droits syndicaux et à la participation;
- i) les critères généraux de l'action sociale;
- j) les matières qui sont établies dans les règlements pour la prévention des risques professionnels;
- k) les matières affectant les conditions de travail et la rémunération des fonctionnaires, dont la réglementation exige une norme ayant rang de loi;
- l) les critères généraux concernant les offres d'emplois publics;
- m) les matières qui sont liées au temps de travail, aux horaires, aux congés, à la mobilité fonctionnelle et géographique, ainsi que les critères généraux pour la planification stratégique des ressources humaines dans les aspects qui affectent les conditions de travail des employés du secteur public.

2. Les matières suivantes sont exclues de la négociation obligatoire:

- a) les décisions des administrations publiques touchant leurs pouvoirs d'organisation.
Lorsque les conséquences des décisions des administrations publiques qui affectent leurs pouvoirs d'organisation ont un impact sur les conditions de travail des fonctionnaires visées dans la section précédente, ces conditions sont négociées avec les organisations syndicales évoquées dans le présent statut.
- b) La réglementation de l'exercice des droits des citoyens et des usagers des services publics et la procédure d'élaboration des actes et dispositions administratifs.
- c) La détermination des conditions de travail du personnel de direction.
- d) Les pouvoirs de direction et le contrôle caractéristiques de la relation hiérarchique.
- e) La réglementation et la détermination, dans chaque cas, des systèmes, critères, organes et procédures d'accès aux emplois publics et de l'avancement de carrière.

XI. La négociation collective des rémunérations des agents publics et le budget de l'Etat

324. La commission souligne qu'en application de la convention n° 154, qui couvre l'ensemble des conditions d'emploi, les fonctionnaires de l'administration publique doivent pouvoir négocier collectivement les rémunérations (la simple consultation des syndicats intéressés, qui serait admissible seulement dans le cadre de la convention n° 151, étant donné que cette convention permet aux Etats Membres de choisir entre la négociation collective et d'autres méthodes de détermination des conditions d'emploi des agents publics, ne répond pas suffisamment, une fois un certain délai écoulé depuis la ratification, aux exigences de la convention n° 154 à cet égard)²¹¹. Toutefois, les particularités de la fonction publique justifient dans la négociation collective une certaine souplesse en matière de négociation des rémunérations, par exemple, en raison de la complexité de la procédure budgétaire où les pouvoirs de l'Etat doivent tenir compte des contraintes économiques et concilier de multiples intérêts – dont ceux des organisations syndicales – à la lumière et à la mesure des conditions économiques et sociales de la période considérée.

325. A l'heure actuelle, la négociation collective des rémunérations des agents publics est pratiquée dans presque tous les pays d'Europe et d'Amérique, dans un nombre considérable de pays d'Afrique et dans certains pays d'Asie et d'Océanie. Certains Etats n'incluent donc pas les salaires dans le champ d'application de la négociation collective dans la fonction publique²¹², mais d'autres en revanche ont été félicités récemment par la commission pour les progrès accomplis, notamment *Kiribati*²¹³, l'*ex-République yougoslave de Macédoine*²¹⁴ et *Maurice*²¹⁵.

326. La commission relève que, de façon générale, la majorité des gouvernements indique, dans le rapport présenté en vertu de l'article 19 de la Constitution de l'OIT, que la négociation collective dans la fonction publique est limitée par l'obligation faite à l'Etat employeur de respecter les contraintes budgétaires imposées par la loi sur le budget de l'Etat. Plusieurs gouvernements indiquent spécifiquement que les salaires et certains autres bénéfices sont exclus du champ de la négociation collective dans la fonction publique. Par exemple, le gouvernement des *Philippines* indique que l'article 3 de la règle XII de la résolution n° 2 de 2004 sur le Conseil personnel-direction pour le secteur public (PSLMC) prévoit que les augmentations de salaire, les bénéfices, les dépenses de voyage et autres bénéfices qui sont spécialement prévus par la loi ne sont pas négociables. Le gouvernement de la *Roumanie* indique que, conformément à l'article 138 de la loi n° 62/2011 et aux dispositions du statut des fonctionnaires, le salaire et les autres droits salariaux ne font pas l'objet d'une négociation collective; il précise que des droits salariaux peuvent être négociés, dans certaines conditions, dans la limite du budget approuvé pour l'institution concernée. Le gouvernement de la *Serbie* indique que les salaires sont exclus de la négociation collective dans les services publics et les organes de l'Etat, alors que d'autres bénéfices peuvent être négociés collectivement. Le gouvernement des *Etats-Unis* indique que les taux de salaire de la

²¹¹ Voir, par exemple, *Bangladesh* – CEACR, observation, 2011; et *Turquie* – CEACR observation, 2009.

²¹² Voir, par exemple, *Burundi* – CEACR, observation, 2011; *Philippines* – CEACR, observation, 2011; et *Roumanie* – CEACR, observation, 2011.

²¹³ *Kiribati* – CEACR, observation, 2011.

²¹⁴ *Ex-République yougoslave de Macédoine* – CEACR, demande directe, 2005.

²¹⁵ *Maurice* – CEACR, observation, 2011.

plupart des employés de l'exécutif au niveau fédéral sont déterminés par la loi fédérale et ne sont donc pas soumis à la négociation collective.

327. En général, les dépenses de l'Etat – y compris celles qui concernent la rémunération des fonctionnaires publics, qu'elles soient ou non fixées à travers la négociation collective – exigent l'approbation préalable par l'assemblée législative des sections correspondantes du projet de budget de l'Etat présenté par le gouvernement. Le même principe d'approbation préalable par les organes compétents s'applique aux Etats fédérés ou aux corporations territoriales. L'élaboration du budget de l'Etat est un exercice extraordinairement complexe qui implique une coordination importante entre les organes de l'Etat pour établir des critères globaux, des priorités et des objectifs et pour analyser les prévisions de dépenses et les dotations financières à partir des données et des prévisions économiques (recettes, inflation, niveau de croissance, taux d'intérêt, niveau d'endettement préalable, etc.), en tenant compte des préférences de la population. Dans ce processus, les partis politiques, les collectivités territoriales, plusieurs organisations et les groupes d'intérêts ont une influence. Il arrive donc parfois, dans le processus de négociation collective, que les représentants de l'administration publique modifient leur position de départ sur les augmentations des rétributions globales pour l'exercice budgétaire compte tenu des calculs et prévisions économiques et des consultations avec d'autres autorités ou de l'action d'autres acteurs.

328. Dans les régimes parlementaires, le succès de l'adoption du projet de budget que le gouvernement soumet à l'assemblée législative dépend du degré de cohésion politique du gouvernement et, logiquement, la situation change si le parti politique du gouvernement a la majorité dans l'organe législatif, ou s'il s'agit d'un gouvernement de coalition ou encore d'un gouvernement en minorité. En d'autres termes, le succès du vote dépend du poids du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif et, dans un système bicaméral, des facultés des chambres législatives. Selon les pays et les contextes, l'assemblée législative (dont les commissions donnent audience aux organisations syndicales de fonctionnaires dans un certain nombre de pays) apporte des modifications mineures ou substantielles ou n'arrive pas à faire passer le budget, ce qui, dans certains pays, peut donner lieu à de nouvelles élections législatives. Les budgets adoptés ont différents degrés de flexibilité et permettent des transferts de crédits entre différents programmes, prévoient des provisions pour dépenses imprévues ou encore des crédits extraordinaires à voter ultérieurement.

329. Normalement, la négociation collective des rémunérations des agents publics a lieu séparément de celle des autres conditions d'emploi, en ce qu'elle fait intervenir des organes publics souvent différents, et a lieu chaque année ou non selon la cadence des exercices budgétaires nationaux (annuels dans certains Etats et pluriannuels dans certains autres). Les négociations collectives ont lieu, selon les pays, avant ou après l'adoption des budgets par l'assemblée législative.

330. Par exemple, au *Costa Rica*, la négociation des rémunérations a lieu deux fois par an à la Commission de négociation des salaires du secteur public; la négociation des autres conditions d'emploi, y compris celles qui ont un impact économique, est quant à elle régie par un règlement spécifique sur le droit de négociation entre, d'une part, les syndicats les plus représentatifs du point de vue du nombre de membres et, d'autre part, chaque institution ou entité publique, la négociation par catégorie professionnelle étant permise aussi dans certains cas. Ces négociations concernant les clauses non salariales, y compris celles qui ont cependant un impact économique, sont supervisées par une commission des politiques pour la négociation des conventions collectives dans le secteur public.

331. Certains pays prévoient la possibilité d'introduire des ajustements postérieurs dans les budgets pour ce qui est des rémunérations en cas d'inflation ou d'autres situations. Dans certains pays, la négociation collective des rémunérations se fait au niveau central (certains suivent la règle qui consiste à prévoir un pourcentage global d'augmentation de rémunération qui s'applique à tous les agents publics); dans de tels cas, des représentants de plusieurs ministères et des organismes autonomes participent, au nom de l'administration publique, aux travaux des commissions de négociation. Dans d'autres pays, la négociation collective se déroule dans chaque département ministériel ou organisme public. Dans d'autres enfin, la négociation se déroule à la fois au niveau central et au niveau sectoriel ou de l'institution publique.

332. Enfin, certains pays ont des mécanismes tendant à préserver dans la mesure du possible le pouvoir d'achat ou, surtout dans les pays industrialisés, à garantir un alignement avec les rémunérations du secteur privé, ou encore des mécanismes d'augmentation des rémunérations en fonction des critères de productivité. En outre, il est important de souligner que, dans beaucoup de pays, des organes ayant compétence en matière économique et/ou budgétaire sont appelés à émettre des rapports ou des recommandations quant aux possibilités d'augmentation des rémunérations dans le cadre de la négociation collective au niveau central ou au niveau sectoriel ou encore au niveau des institutions publiques individuelles; parfois, des représentants de ces organes budgétaires peuvent être appelés à participer, aux côtés de l'employeur, directement ou indirectement (à travers des recommandations écrites) aux négociations collectives, ce qui très souvent est fortement critiqué par les organisations syndicales. Les gouvernements pour leur part font valoir les multiples contraintes sous-jacentes aux procédures budgétaires et le besoin de concilier des intérêts aussi multiples.

333. La commission attire l'attention sur le fait que les conventions n^{os} 151 et 154 sont compatibles avec les systèmes où la négociation collective concernant les agents publics a lieu avant ou après l'approbation des budgets de l'Etat. La commission note que, en général, les assemblées législatives ne modifient pas les rubriques du budget concernant les rémunérations des fonctionnaires, et que le Comité de la liberté syndicale n'a eu à examiner aucune plainte de cette nature jusqu'à présent.

334. La commission estime compatibles avec les conventions les dispositions législatives qui permettent 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 de laquelle les parties peuvent négocier les clauses monétaires ou normatives. Sont aussi compatibles les dispositions qui confèrent aux autorités financièrement responsables en matière budgétaire un droit de participation à la négociation 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 à la détermination de ce cadre global, ce qui implique notamment qu'ils aient à leur disposition toutes les données financières, budgétaires ou autres nécessaires à cet effet, ce qui devrait être fait de manière transparente²¹⁶. La commission souligne cependant que ce rôle des autorités financières et budgétaires doit être exercé de bonne foi dans le cadre d'un dialogue constructif où les points de vue des organisations syndicales sont pris en compte.

335. La commission attire aussi l'attention sur le fait que, pour que la négociation collective sur les rémunérations des fonctionnaires se déroule de façon adéquate, il est nécessaire que les prévisions d'inflation et de croissance émanant des organes

²¹⁶ Etude d'ensemble de 2012, paragr. 219; et étude d'ensemble de 1994, paragr. 263.

gouvernementaux chargés de la préparation du budget de l'Etat soient établies par des mécanismes objectifs et transparents qui jouissent de la confiance de la population et des organisations syndicales, de sorte que l'on puisse exclure des «comptabilités créatives» et des calculs pessimistes ou optimistes délibérés pour des motifs d'opportunisme politique qui auraient pour effet d'entraver indirectement un exercice correct du droit de négociation collective. Les crises économiques successives ont mis en évidence la nécessité que les données économiques fondamentales, et tout particulièrement les chiffres macroéconomiques, y compris le niveau réel de déficit public, soient déterminées ou vérifiées par des organes compétents et indépendants.

336. La commission souhaite souligner que, lorsque les autorités publiques et les organisations syndicales concluent un accord collectif en matière d'augmentation des rémunérations dans les administrations publiques, ou d'autres clauses qui ont un impact budgétaire, il est primordial que l'assemblée législative ratifie les résultats de la négociation collective. La commission signale également l'importance de cette culture de respect des accords collectifs par les assemblées législatives, y compris dans les cas où le gouvernement n'a pas la majorité au Parlement, et qu'il est admissible, et dans certains cas même très utile, dans le cadre des modalités particulières de la négociation collective dans la fonction publique, que les commissions parlementaires ou leurs membres puissent être associés de façon formelle ou informelle au processus de négociation ou de consultation afin d'assurer le respect par l'assemblée législative des clauses économiques des accords collectifs qui sont adoptés.

337. *Actions d'organes internationaux ou régionaux en temps de crise.* La commission souhaite signaler à ce propos que certaines situations de cette nature ont été portées à l'attention des organes de contrôle de l'OIT. Dans certains pays, la négociation collective dans l'administration publique et dans le secteur public en général se trouve conditionnée par les exigences d'organes internationaux ou régionaux. Il s'agit en premier lieu d'un conditionnement lié à un processus d'intégration économique et politique entre Etats (par exemple, l'appartenance à l'Union européenne ou à son union monétaire²¹⁷) et en second lieu de conditions établies par les organisations financières internationales, comme le Fonds monétaire international ou la Banque mondiale ou, dans le cadre de l'Union européenne, la Banque centrale européenne, pour l'octroi de prêts aux Etats. Les conditions de ces prêts ont souvent des répercussions sur beaucoup d'aspects du secteur public, y compris sur le niveau de rémunération des fonctionnaires, de sorte qu'elles ont une incidence sur la négociation collective des clauses ayant un contenu économique dans le cadre de l'administration de l'Etat. Ce deuxième point sera traité dans le chapitre suivant concernant les politiques de stabilisation économique et les situations de grave crise économique.

338. La commission note que les gouvernements font souvent valoir qu'un déficit public très élevé peut entraîner des difficultés pour l'Etat dès lors qu'il cherche à obtenir des prêts du secteur privé ou qu'il ne peut en obtenir qu'en payant des intérêts très élevés, lesquels peuvent mener à une crise importante des dettes souveraines, comme cela est arrivé depuis 2007 dans plusieurs pays européens et comme cela s'est produit il y a quelques décennies dans de nombreux pays d'Amérique latine. Certains gouvernements ont fait valoir aussi, dans le passé, que les situations de crise entraînent parfois des niveaux d'inflation qui portent préjudice surtout aux travailleurs.

²¹⁷ La commission note, dans ce contexte, que le Pacte de stabilité et de croissance (1997) dans l'Union européenne exigeait déjà, pour l'appartenance des Etats membres à l'union monétaire, un déficit public inférieur à 3 pour cent du PIB et une dette ne dépassant pas 60 pour cent du PIB.

339. La commission estime que, dans la mesure où les Etats s'intègrent librement, de manière démocratique, dans des entités régionales dans le cadre de processus d'intégration régionale, les règles sur les limites concernant les niveaux de déficit public et d'endettement des Etats – qui, sans doute, restreignent indirectement dans la pratique le degré d'augmentation salariale par voie de négociation collective dans l'administration publique – ne sont pas incompatibles, en principe, avec les dispositions des conventions n^{os} 151 et 154, dans la mesure où ces règles sont adoptées à la suite de discussions et consultations approfondies avec les parties concernées. La commission rappelle enfin que tout désaccord entre les parties en matière de rémunération peut être soumis aux mécanismes de règlement des différends évoqués à l'article 8 de la convention n^o 151.

XII. La négociation collective et la crise économique

340. Les conventions de l'OIT concernant la négociation collective ne contiennent 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 délibérée²¹⁸ et liée à la difficulté de donner une définition précise de l'intérêt général. Dans la pratique, lors des crises économiques ou d'un autre type d'une extraordinaire gravité (par exemple, dans une situation de guerre ou pendant la période ultérieure de reconstruction économique ou en cas de catastrophes naturelles) qui se sont produites dans les dernières décennies dans différents continents, ou en vue de la poursuite d'objectifs économiques tels que la lutte contre l'inflation, la lutte contre le chômage ou le rééquilibrage de la balance des paiements, les gouvernements ont mis en place des politiques de revenus visant à établir une corrélation entre les taux généraux des salaires et les taux généraux de productivité afin que les augmentations des salaires ne se répercutent pas sur les prix. Ces politiques ont donné lieu parfois à des mesures soit de réduction des salaires, soit de gel des salaires, soit de limitation des augmentations des salaires à l'intérieur de grilles préétablies ou même à l'approbation, la modification ou l'annulation de conventions collectives en vigueur. Les gouvernements ont tenté de justifier ces mesures en invoquant la part importante que la rémunération du personnel de l'administration publique représente dans les dépenses de l'Etat et du secteur public en général et le très grand volume de la masse salariale du secteur public par rapport au total des revenus du pays. Les divers pays ont mis en œuvre ces politiques avec ou sans l'accord des organisations d'employeurs et de travailleurs, parfois en les consultant ou en les invitant à faire partie des commissions chargées de concevoir et d'appliquer ces politiques, lesquelles ont comporté ou non des mesures de gel des prix ou des mesures garantissant le minimum vital des travailleurs ayant les revenus les plus faibles.

341. Parfois, les législations restreignent le droit de négociation collective quand elles subordonnent de manière générale les augmentations salariales à la productivité ou

²¹⁸ Au cours de travaux préparatoires de la convention (n° 154) sur la négociation collective, 1981, un membre gouvernemental a présenté un amendement visant à concilier les intérêts particuliers des parties avec l'intérêt général. La discussion de la proposition et son résultat sont reproduits ci-après: «le membre gouvernemental qui a présenté l'amendement a fait observer que cette question avait été examinée l'année dernière par la commission et que la nécessité de concilier l'intérêt général avec les intérêts particuliers des parties avait été universellement reconnue, étant donné, par exemple, qu'il peut y avoir des cas où les résultats de la négociation collective sont en contradiction avec les objectifs économiques nationaux. Même si la notion de l'intérêt général soulevait des problèmes de définition, il était essentiel de le reconnaître. En outre, il a estimé que la conciliation requise pourrait être réalisée sans porter atteinte à la négociation collective et aux intérêts fondamentaux des parties, étant donné que des garanties suffisantes pour leur autonomie et le principe de la liberté syndicale étaient assurées par le présent instrument et par d'autres et que les consultations préalables étaient prévues par le texte lui-même. L'amendement a été appuyé par certains membres gouvernementaux qui l'ont considéré comme conforme au plan de développement de beaucoup de pays en développement. Toutefois, d'autres membres gouvernementaux s'y sont opposés en faisant remarquer que, si le ministère du Travail devait trancher la question de savoir ce qui est dans l'intérêt général, il serait transformé en Cour suprême. Les deux parties devraient avoir toute la liberté possible pour conclure des conventions collectives directement entre elles. Les membres travailleurs se sont vigoureusement élevés contre l'amendement car, selon eux, la notion de l'intérêt général était trop floue pour être introduite dans un instrument international et n'était, en fait, pas susceptible d'une définition précise dans des sociétés démocratiques. En outre, ils ont aperçu de graves dangers dans le libellé de l'amendement, étant donné que les pouvoirs publics étaient appelés non seulement à tenir compte de l'intérêt général, mais aussi à concilier celui-ci avec les intérêts spécifiques des parties. Ils ont estimé qu'une telle disposition ne contribuait nullement à la promotion de la négociation collective qui était l'objectif fondamental de l'instrument. Pour les mêmes raisons, les membres employeurs se sont également opposés à l'amendement. Ce dernier a été retiré.» [Voir Conférence internationale du Travail, 67^e session, 1981, *Compte rendu des travaux*, Commission de la négociation collective, pp. 22/8 et 22/9.]

interdisent complètement toute indexation des salaires sur le coût de la vie. Tout en prenant pleinement en considération les sérieuses difficultés financières et budgétaires auxquelles doivent parfois faire face les gouvernements, la commission considère que les autorités devraient privilégier, dans toute la mesure possible, la négociation collective pour fixer les conditions de travail des fonctionnaires. D'autre part, la commission estime, quant à la prolongation obligatoire de la validité des conventions collectives par voie légale (situation différente de celle dans laquelle une législation permet qu'une convention collective puisse rester en vigueur lorsque les parties ne se mettent pas d'accord, à son terme, sur une nouvelle convention), qu'elle ne serait admissible qu'exceptionnellement, dans des cas de crise nationale ou locale aiguë de nature non économique et pour de brèves périodes.

342. Au cours des années, la commission a dû examiner l'impact sur le droit de négociation collective de crises économiques successives qui ont frappé des groupes de pays de différents continents. Depuis plus de trente ans, elle a établi comme point de départ pour aborder ces problèmes les principes selon lesquels les accords collectifs en vigueur doivent être respectés, et les limitations au contenu des négociations collectives futures, notamment en matière de salaires, imposées par les autorités en vertu de politiques de stabilisation économique ou d'ajustements structurels rendues nécessaires, sont admissibles à condition d'être précédées de consultations avec les organisations d'employeurs et de travailleurs et de remplir les conditions suivantes: i) s'appliquer à titre exceptionnel; ii) se limiter à l'indispensable; iii) ne pas dépasser une période raisonnable; et iv) s'accompagner de garanties destinées à protéger effectivement le niveau de vie des travailleurs intéressés, particulièrement ceux qui seront les plus touchés²¹⁹. Tant la commission d'experts que le Comité de la liberté syndicale ont signalé, étant pleinement conscients des conséquences de leur position, que les accords collectifs en vigueur doivent être respectés et que les mesures de stabilisation économique ne devraient pouvoir se matérialiser qu'à l'expiration de la validité des accords collectifs. En ce qui concerne ce principe général, ce n'est qu'en cas de difficultés graves et insurmontables et pour la préservation des emplois et la continuité des entreprises et des institutions que l'on pourrait accepter des exceptions à traiter dans le cadre du dialogue social, lesquelles ne devraient pas être mises en œuvre de manière arbitraire et devraient avoir une base légale. Cette position se justifie, d'une part, par le caractère de droit fondamental de la négociation collective et, d'autre part, par la nécessité que cette institution essentielle des sociétés démocratiques, du fait de sa contribution à la justice et à la paix sociales, ne perde pas la confiance des organisations syndicales et des travailleurs syndiqués, ce qui pourrait d'ailleurs entraîner des risques incalculables en période de crise.

343. Le Comité de la liberté syndicale a donné quelques pistes sur les périodes où ces restrictions salariales à la négociation collective peuvent se réaliser. Quant à la durée des restrictions à la négociation collective en ce qui concerne les négociations collectives futures dans des situations économiques graves, le comité a estimé en particulier qu'une période de trois ans de limitation de la négociation collective en matière de rémunération dans le cadre d'une politique de stabilisation économique constitue une restriction considérable et que la législation qui l'impose devrait cesser de produire ses effets au plus tard aux dates mentionnées dans la loi ou même avant en cas d'amélioration de la situation financière et économique²²⁰. De même, lorsqu'un gouvernement prend des

²¹⁹ Etude d'ensemble de 2012, paragr. 220; et étude d'ensemble de 1994, paragr. 260. Voir, par exemple, *Grèce* – CEACR, observation, 2011; et *Roumanie* – CEACR, observation, 2011.

²²⁰ Comité de la liberté syndicale, 2006, *op. cit.*, paragr. 1025.

mesures de restrictions salariales tendant à imposer un contrôle financier, il devrait avoir soin de faire en sorte que la négociation collective sur les questions n'ayant pas d'implication monétaire puisse se dérouler normalement²²¹. La commission comprend aussi qu'en période de crise économique grave il est légitime d'appliquer des mécanismes tendant à conserver les entreprises et le plus grand nombre de postes de travail possible.

344. La dernière crise économique qui s'est produite à partir de 2007 est liée, parmi d'autres facteurs économiques, à des niveaux excessifs d'endettement public et a eu des effets qui se sont étendus de façon dramatique à plusieurs pays européens et même à des pays situés sur d'autres continents. Dans ce contexte, plusieurs de ces pays ont adopté des mesures ayant des conséquences sociales et en matière de travail extrêmement graves, qui doivent être évaluées en relation avec l'application de plusieurs conventions de l'OIT, et de façon toute particulière les conventions en matière de négociation collective. La typologie des mesures adoptées par les Etats inclut notamment le gel ou la réduction des rémunérations des fonctionnaires (dans certains cas, de 25 pour cent, dans d'autres, de plus de 20 pour cent), la compression de l'emploi public dans une mesure pouvant atteindre 15 ou 20 pour cent, parfois moyennant des licenciements liés à la suppression de nombreuses entreprises semi-publiques et agences et organismes publics, ou le non-remplacement des fonctionnaires qui partent à la retraite, le report de l'âge de la retraite, le gel ou la réduction des pensions et des indemnités en cas de licenciement²²².

345. Ces mesures peuvent parfois être contraires à ce qui était expressément prévu dans les clauses des accords collectifs et ont dans certains cas été accompagnées de dispositions qui modifient des éléments stratégiques des systèmes de relations professionnelles et de négociation collective. Ainsi, certaines de ces dispositions permettent à l'employeur de se retirer unilatéralement ou sous certaines conditions de certains accords collectifs ou de certaines clauses salariales en vigueur. D'autres dispositions privilégient désormais la négociation collective au niveau de l'entreprise, contrairement à ce qui se passait auparavant. D'autres encore promeuvent la négociation collective avec des groupes de travailleurs non syndiqués, ce qui est contestable du point de vue des principes de l'OIT. La commission souligne que ses commentaires ne se réfèrent pas à la continuité des normes antérieures en matière de travail et de négociation collective – questions qu'il appartient de déterminer en consultation avec les partenaires sociaux – mais aux procédures utilisées pour leur modification. Dans certains pays, ces mesures ont été adoptées sans la participation ou avec l'opposition des organisations syndicales à la suite de plans de sauvetage de l'Union européenne, du Fonds monétaire international ou de la Banque mondiale en situation d'urgence où l'on a dû agir avec rapidité, voire dans la précipitation et pas toujours avec le succès espéré. La commission constate que les mécanismes nationaux de dialogue social, là où ils ont été mis en marche, n'ont en général pas abouti à des accords ou n'ont permis de trouver des solutions partagées que pour des questions ponctuelles (voir, par exemple, l'encadré suivant).

²²¹ Comité de la liberté syndicale, 2006, *op. cit.*, paragr. 1027.

²²² Voir, pour des exemples de multiples pays à travers le monde, le rapport récurrent sur le dialogue social, 2013.

La crise économique et la négociation collective en Grèce

La commission souhaite s'arrêter sur plusieurs éléments extraits de ses propres observations sur les conventions n^{os} 98 et 154 et de la discussion de l'application de la convention n^o 98 par la Grèce au sein de la Commission de l'application des normes de la Conférence internationale du Travail (2011), du rapport de la mission de haut niveau de l'OIT qui s'est rendue en Grèce en septembre 2011 et qui s'est réunie avec des représentants de la Commission européenne et du FMI à Bruxelles et à Washington, DC, en octobre 2011 et d'une mission de suivi de la mission de haut niveau qui a eu lieu en avril 2012 en Grèce:

- La représentante du gouvernement de la Grèce a déclaré devant la Commission de l'application des normes (juin 2011) que, «en raison de la gravité de la situation, les réductions des salaires dans la fonction publique devaient avoir lieu rapidement et que la négociation collective ne s'avérait pas efficiente dans ces circonstances»; en fait, elle a souligné que, à son avis, «la situation économique critique et les négociations complexes au niveau international ne laissent aucune place à la consultation des partenaires sociaux avant la mise en place des réformes législatives». La Commission de l'application des normes a prié le gouvernement d'intensifier ses efforts et d'entreprendre des consultations franches et complètes avec les partenaires sociaux, et elle a rappelé ses principes en matière de politiques de stabilisation économique ²²³. Elle s'est aussi félicitée de l'indication du gouvernement selon laquelle il préparait avec le BIT les modalités de la visite d'une mission de haut niveau proposée par la commission d'experts en novembre 2010 pour comprendre pleinement les problèmes soulevés. Elle a aussi estimé que les contacts avec le FMI et l'Union européenne aideront la mission à comprendre la situation.
- Suite à ces diverses rencontres avec les partenaires sociaux, la mission de haut niveau (2011) a constaté «la volonté exprimée par tous les partenaires sociaux d'évaluer l'impact des réformes introduites sur le système de relations professionnelles et, de manière générale, le dialogue social». Le rapport de la mission de haut niveau souligne aussi «le rôle important que peut jouer l'OIT pour soutenir le gouvernement et les partenaires sociaux dans le développement et la mise en œuvre de réformes pertinentes et appropriées du marché du travail et de ses institutions, en conformité avec les normes internationales du travail qui ont été ratifiées» ²²⁴.
- La commission d'experts, dans son observation de novembre-décembre 2011, a noté les allégations de la Confédération syndicale grecque du travail selon lesquelles les nouvelles dispositions sur le niveau de négociation collective ouvrent la voie au démantèlement d'un système solide de négociation collective qui fonctionnait depuis vingt ans et la possibilité de négocier avec des travailleurs non syndiqués. Elle a noté avec une profonde préoccupation les modifications légales concernant notamment le niveau de la négociation collective, adoptées sans discussions pleines et approfondies avec les partenaires sociaux et «a exprimé le ferme espoir que le gouvernement et les partenaires sociaux pourront se réunir afin d'examiner ces mesures et d'élaborer un système adapté à la Grèce et conforme à ses traditions». La commission d'experts «a voulu croire que les partenaires sociaux participeront pleinement à la définition d'autres modifications dans le cadre des accords avec la Commission européenne, le FMI et la Banque centrale européenne, qui portent sur des aspects se trouvant au cœur même des relations professionnelles, du dialogue social et de la paix sociale et que leurs vues seront prises pleinement en compte» ²²⁵.

²²³ Voir *Grèce* – CIT (ILCCR), 2011.

²²⁴ Voir Bureau international du Travail, *Rapport de la mission de haut niveau en Grèce* (Athènes, 19-23 sept. 2011).

²²⁵ Voir *Grèce* – CEACR, convention n^o 98, observation, 2011.

- La commission d’experts, dans son observation de novembre-décembre 2011, a aussi accueilli favorablement l’ouverture de la Commission européenne et du FMI à l’assistance de l’OIT dans les domaines qui relèvent de son mandat pour trouver des solutions qui feront avancer le pays et qui seront conformes aux conventions ratifiées applicables²²⁶.
- Selon la mission de suivi de la mission de haut niveau de 2011 qui a eu lieu en avril 2012, «le BIT devrait être en mesure, comme première priorité, d’aider les partenaires sociaux à discuter du futur modèle de dialogue social et de négociation collective afin qu’ils conservent leur rôle institutionnel, en particulier dans le contexte de la négociation collective au niveau sectoriel».
- Enfin, la mission de suivi d’avril 2012 a souligné que «la participation du BIT dans ses champs d’expertise de longue date et dans le cadre de son mandat ne servirait pas seulement à s’assurer que les valeurs qui sont au cœur même de l’OIT et de l’UE sont protégées, mais permettrait également de libérer de l’espace pour la troïka afin qu’elle puisse se concentrer sur les champs d’expertise au cœur de son mandat, comme la liquidité monétaire, l’avenir de l’union monétaire et la viabilité du système financier en Europe, afin de promouvoir une solution globale à ce problème complexe».

En juin 2012, un arrêt de la Cour civile de première instance («Cour de la paix») a tenu compte des conventions n^{os} 151 et 154 et du principe des organes de contrôle de l’OIT concernant les politiques de stabilisation.

Dans son examen du cas de la Grèce, en novembre 2012, le Comité de la liberté syndicale a souligné ce qui suit: Pleinement conscient du fait que les mesures faisant l’objet de la plainte ont été prises dans des circonstances qualifiées d’une gravité exceptionnelle qui appelaient une action urgente, et reconnaissant les efforts déployés par le gouvernement et les partenaires sociaux pour affronter cette phase difficile, le comité recommande au gouvernement de promouvoir et de renforcer le cadre institutionnel pour la négociation collective et le dialogue social et demande instamment de manière générale qu’un dialogue social permanent et approfondi soit établi sur toutes les questions soulevées dans la plainte et dans les conclusions du comité afin d’élaborer une vision globale commune des relations professionnelles dans le pays, en pleine conformité avec les principes établis concernant la liberté syndicale et la reconnaissance effective de la négociation collective ainsi qu’avec les conventions pertinentes de l’OIT ratifiées par la Grèce.

Le comité s’attendait à ce que les partenaires sociaux soient pleinement associés, dans le cadre des accords conclus avec la Commission européenne, le FMI et la Banque centrale européenne (BCE), à toute modification future touchant les aspects fondamentaux des droits de l’homme, de la liberté syndicale et de la négociation collective qui constituent l’essence même de la démocratie et de la paix sociale.

346. La commission est consciente que les atteintes aux principes de la négociation collective dans le cadre de crises économiques ont souvent un long passé de négligence et d’abus où les mécanismes nationaux ou internationaux de contrôle économique et financier n’ont pas fonctionné. La commission reconnaît que tous les travailleurs et tous les employeurs ont souffert des erreurs du passé et estime que l’identification des causes et l’établissement des responsabilités sont indispensables. La commission réitère ses points de vue exprimés sur les politiques de stabilisation et insiste surtout sur l’importance de protéger les catégories les plus vulnérables dans le processus de redressement. La commission note, à partir des missions de l’OIT réalisées en Grèce, la nécessité de consultations effectives au niveau national avec les organisations d’employeurs et de travailleurs les plus représentatives, ainsi que la nécessité pour les autorités de l’Union européenne, du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale de consulter ces organisations lorsque ces situations de crise se produisent. La

²²⁶ Voir Grèce – CEACR, observation, 2011.

commission considère qu'il est important que l'ensemble des organisations internationales, au moment de prendre des mesures en contexte de crise économique, tiennent pleinement compte des obligations des Etats dérivées de la ratification des conventions de l'OIT, et notamment celles en matière de négociation collective.

347. Enfin, la commission note que, dans un cas récent concernant le *Canada*, le Comité de la liberté syndicale a souligné que «des mécanismes adéquats pour traiter des situations économiques exceptionnelles peuvent être développés dans le cadre du système de négociation collective dans le secteur public»²²⁷. De l'avis de la commission, dans les questions concernant le monde du travail, et tout particulièrement la négociation collective, des mécanismes associant des représentants des plus hautes instances de l'Etat aux organisations les plus représentatives de travailleurs et d'employeurs devraient être mis en place rapidement, en cas de crise grave, pour en affronter dans l'unité les conséquences économiques et sociales, en prêtant une attention plus particulière aux catégories les plus vulnérables; ces mécanismes devraient pouvoir éventuellement faire usage des voies de règlement des conflits prévues dans l'article 8 de la convention n° 151 quand, en cas de force majeure, on arrive à la conclusion que certains aspects de la législation du travail ou des accords collectifs devraient être modifiés et/ou renégociés rapidement, de façon temporaire ou pas. Ce genre de mécanismes est d'autant plus nécessaire que l'impact des mesures de redressement est fréquemment tellement fort que les organisations syndicales et les organisations d'employeurs se trouvent souvent face à l'énorme portée des difficultés et des problèmes, désorientées et dans l'incapacité de donner des réponses globales et coordonnées aux problèmes posés dans le cadre du système de dialogue établi. La commission souligne la nécessité impérieuse que les mesures destinées à affronter la crise fassent l'objet d'un dialogue préalable et informé et de consultations approfondies avec les partenaires sociaux sur la situation économique et sociale, le contenu des mesures envisagées et leurs conséquences.

348. La commission souligne que, lorsque la situation économique des Etats se stabilise, un dialogue tripartite intense doit être entrepris en vue d'éviter que des mesures exceptionnelles ne soient consolidées et d'examiner s'il est nécessaire de maintenir les changements adoptés en temps de crise, en particulier en tenant compte des conventions sur les droits fondamentaux au travail.

²²⁷ Voir Comité de la liberté syndicale, 364^e rapport, cas n° 2821 (*Canada*), paragr. 378.

XIII. Niveau de la négociation et coordination des niveaux

Recommandation (n° 163) sur la négociation collective, 1981

4.(1) Des mesures adaptées aux circonstances nationales devraient, si nécessaire, être prises pour que la négociation collective soit possible à quelque niveau que ce soit, notamment ceux de l'établissement, de l'entreprise, de la branche d'activité, de l'industrie, ou aux niveaux régional ou national.

(2) Dans les pays où la négociation collective se déroule à plusieurs niveaux, les parties à la négociation devraient veiller à ce qu'il y ait une coordination entre eux.

349. L'examen de la structure de la négociation dans les différents pays montre que les systèmes nationaux de négociation collective, et en particulier le niveau ou les niveaux de la négociation et les liens entre les différents types d'accords, sont très variés. La question du (ou des) niveau(x) le(s) plus approprié(s) pour la négociation dépend de la force, des intérêts, des objectifs et des priorités des parties concernées, ainsi que de la structure du mouvement syndical et des organisations d'employeurs, mais aussi des règles traditionnelles des relations professionnelles du pays²²⁸. Dans le cadre de l'administration publique, la négociation collective se déroule souvent au niveau national et au niveau de l'institution concernée.

350. Aux termes du paragraphe 4 (1) de la recommandation (n° 163) sur la négociation collective, 1981, «des mesures adaptées aux circonstances nationales devraient, si nécessaire, être prises pour que la négociation collective soit possible à quelque niveau que ce soit, notamment ceux de l'établissement, de l'entreprise, de la branche d'activité, de l'industrie, ou aux niveaux régional ou national». A diverses reprises, la commission a rappelé la nécessité d'assurer que la négociation collective soit possible à tous les niveaux, tant au niveau national²²⁹ qu'au niveau des entreprises. Elle doit aussi être possible pour les fédérations et les confédérations²³⁰. Dès lors, une législation qui imposerait unilatéralement un niveau de négociation ou fixerait impérativement celui-ci à un niveau déterminé poserait des problèmes de compatibilité avec la convention. En pratique, cette question relève essentiellement de la volonté des parties qui sont les

²²⁸ Dans le secteur privé, dans certains pays, la négociation au niveau de l'entreprise prédomine, dans d'autres, c'est la négociation sectorielle, dans d'autres encore, la négociation se déroule à trois niveaux (intersectoriel – bipartite ou tripartite –, avec une négociation complémentaire au niveau sectoriel et au niveau de l'entreprise). Parfois, il y a aussi des systèmes avec prédominance de la négociation au niveau de l'entreprise, avec une négociation sectorielle dans certaines industries. Ces systèmes sont souvent compatibles avec des accords par profession, et parfois avec des accords-cadres nationaux. Dans certains pays, les accords sectoriels permettent la négociation de l'employeur avec le comité d'entreprise pour certaines questions au niveau de l'entreprise. Certains accords nationaux ou sectoriels donnent aux parties à la négociation au niveau de l'entreprise la possibilité de s'écarter, dans une certaine mesure, des conditions d'emploi définies au niveau sectoriel ou national. Dans certains pays, la négociation collective est structurée à plusieurs niveaux: entreprise, comité d'entreprise, secteur provincial, interprovincial, régional, interrégional ou national. Cette diversité de situations montre l'importance d'avoir une coordination appropriée entre accords collectifs. Selon la convention n° 154, la solution de coordination la plus souhaitable est celle qui a comme origine un accord entre les parties, mais la convention n'empêche pas que la législation nationale établisse certaines règles de coordination. La coordination des accords collectifs revêt une importance particulière en période de forte crise économique, où les organisations d'employeurs tendent à demander la décentralisation de la négociation et une certaine souplesse afin de faire face à des situations difficiles.

²²⁹ Voir, par exemple, *Albanie* – CEACR, observation, 2010; et *Bosnie-Herzégovine* – CEACR, observation, 2010.

²³⁰ Voir, par exemple, *Namibie* – CEACR, demande directe, 2010; et *Ouganda* – CEACR, observation, 2010.

mieux placées pour décider du niveau de négociation le plus approprié, y compris, si elles le souhaitent, en adoptant un système mixte d'accords-cadres complétés par des conventions locales ou des accords d'entreprise²³¹.

351. Le texte du paragraphe 4 de la recommandation n° 163 concernant les niveaux de la négociation présuppose le droit de négociation des organisations de base, des fédérations et des confédérations de travailleurs et d'employeurs. Le choix du niveau de la négociation devrait normalement être, de l'avis de la commission, du ressort des parties elles-mêmes, puisqu'elles sont les mieux placées pour décider du niveau de négociation le plus approprié. Par conséquent, le niveau de la négociation ne devrait pas être imposé en vertu de la législation ou d'une décision de l'autorité législative²³². La commission estime que, dans les cas de désaccord sur le niveau de la négociation, les parties devraient pouvoir avoir recours aux mécanismes de règlement des conflits (par exemple, ceux évoqués à l'article 8 de la convention n° 151), par exemple en présentant leur problème à un organe indépendant qui jouit de leur confiance. En cas de désaccord persistant sur le niveau de la négociation, le Comité de la liberté syndicale a estimé qu'il était plus conforme de prévoir un système établi d'un commun accord entre les parties, permettant de faire valoir de manière concrète les intérêts et les points de vue de tous, plutôt que de requérir une décision de justice en faveur d'un certain niveau de négociation. Néanmoins, s'il est établi que cette question est du ressort d'un organisme indépendant, le comité a estimé que cet organisme devait alors être réellement indépendant²³³.

352. La commission souhaite signaler que, dans le cadre des modalités particulières liées à l'administration publique, l'article 1, paragraphe 3, de la convention n° 154, à propos de la négociation collective, laisse entendre qu'il est possible d'établir par voie légale les matières (par exemple, les rémunérations, etc.) qui relèvent du niveau le plus centralisé et certaines autres matières d'un niveau moins centralisé ou sectoriel, en fonction de l'autorité qui a compétence en la matière. Parfois, les législations établissent des exigences de représentativité des organisations tellement élevées qu'en pratique la négociation au niveau des branches d'activité ou des métiers devient très difficile, voire impossible, ce qui pose des problèmes de conformité avec les conventions de l'OIT en matière de négociation collective. La commission souhaite signaler que, dans le cadre de l'administration publique et des modalités particulières reconnues à l'article 1, paragraphe 3, de la convention n° 154, la négociation collective peut avoir lieu au niveau central lorsqu'il s'agit de la négociation des conditions générales d'emploi des fonctionnaires.

353. Dans les pays où la négociation collective se déroule à plusieurs niveaux, les parties à la négociation devraient veiller à ce qu'il y ait une coordination entre eux²³⁴. La commission souligne l'importance pour l'économie d'une bonne coordination des

²³¹ Etude d'ensemble de 2012, paragr. 222; et étude d'ensemble de 1994, paragr. 249.

²³² En ce qui concerne le secteur privé, le Comité de la liberté syndicale a examiné un cas relatif au Pérou qui se référait au secteur de la construction. Dans ce cas, l'organisation syndicale avait soumis à l'autorité judiciaire sa demande de négocier au niveau de la branche, invoquant qu'une négociation à un autre niveau ne serait pas appropriée du fait de la nature temporelle du travail sur le chantier, de la rotation des travailleurs et de la précarité de leur statut. Finalement, après plusieurs recours, la Cour suprême a donné raison au syndicat, tenant compte des arguments avancés.

²³³ Comité de la liberté syndicale, 338^e rapport, cas n° 2375 (*Pérou*), paragr. 1226; et 338^e rapport, cas n° 2326 (*Australie*), paragr. 457 (le comité demande au gouvernement de prendre les mesures nécessaires pour assurer que le niveau de la négociation soit laissé à la discrétion des parties et non imposé par la loi, par décision administrative ou par la jurisprudence des autorités administratives du travail).

²³⁴ Paragr. 4 (2) de la recommandation (n° 163) sur la négociation collective, 1981.

conventions collectives établies aux différents niveaux. La commission accepte aussi bien les systèmes qui laissent aux conventions collectives le soin de déterminer leur coordination (ce qui est la meilleure solution) que les systèmes caractérisés par des dispositions légales qui distribuent certaines matières entre les conventions de différents niveaux.

354. La commission souhaite signaler, à titre informatif, qu'il existe un accord-cadre en *Argentine* en matière de coordination d'accords dans la fonction publique.

355. En outre, en *Uruguay*, les articles 8 à 14 de la loi n° 18.508 sur la négociation collective dans le cadre des relations professionnelles dans le secteur public contiennent des dispositions en matière de niveau et de coordination des accords collectifs:

**Négociation collective dans le cadre des relations professionnelles
dans le secteur public (Uruguay)
(loi n° 18.508)**

Article 8. Champ d'application

Cette loi s'applique aux pouvoirs exécutif, législatif, judiciaire, au tribunal du contentieux administratif, à la Cour des comptes, à la cour électorale, aux entités autonomes, aux services décentralisés et aux administrations locales (municipalités, conseils départementaux et conseils locaux autonomes électifs).

Article 9. Compétences du ministère du Travail et de la Sécurité sociale

Le ministère du Travail et de la Sécurité sociale est l'organisme chargé de veiller à la mise en œuvre de cette loi.

A cette fin, il doit coordonner, faciliter et promouvoir les relations de travail et la négociation collective dans le secteur public, remplir des fonctions de conciliation et de médiation et prendre les mesures appropriées pour assurer le respect des accords.

Article 10. Niveaux de négociation dans le pouvoir exécutif et dans les entités autonomes et les services décentralisés industriels et commerciaux de l'Etat

La négociation collective dans le pouvoir exécutif et dans les entités autonomes et les services décentralisés industriels et commerciaux de l'Etat se fait à trois niveaux.

Article 11. Conseil supérieur de la négociation collective du secteur public

Le Conseil supérieur de la négociation collective du secteur public est composé de deux représentants du ministère du Travail et de la Sécurité sociale (dont l'un assurera la présidence du conseil), deux représentants du ministère de l'Economie et des Finances, deux représentants du Bureau de la planification et du budget, deux

représentants du Bureau national du service civil et huit représentants des organisations syndicales les plus représentatives des fonctionnaires de haut rang au niveau national, en conformité avec les principes énoncés dans les conventions n^{os} 151 et 154 de l'Organisation internationale du Travail (OIT) et la recommandation n° 159 de l'OIT. Ces représentants peuvent être assistés par des conseillers techniques.

Le Conseil supérieur de la négociation collective du secteur public encadre la négociation collective de niveau supérieur de manière consensuelle et fonctionne à la demande de toute partie qui y est représentée.

Le Conseil supérieur de la négociation collective du secteur public a pour mission de tendre à parvenir à des accords au plus haut niveau sur les questions visées à l'article 4 de la présente loi, et toutes celles que les parties auront définies et qui ne comportent pas de limite ou de réserve constitutionnelle ou légale.

Article 12. Deuxième niveau

Participant à la table de négociation au niveau sectoriel ou de la branche dans le pouvoir exécutif et dans les entités autonomes et les services décentralisés: deux représentants du Bureau de la planification et du budget, deux représentants du ministère de l'Economie et des Finances, deux représentants du Bureau national du service civil, deux représentants du ministère du Travail et de la Sécurité sociale et huit délégués désignés par l'organisation représentative des fonctionnaires du secteur ou de la branche concerné(e).

Dans le cas des entités autonomes et des services décentralisés, des représentants de ces institutions peuvent également participer à la négociation.

La négociation collective au niveau du secteur ou de la branche a pour mission de tendre à parvenir à des accords de second niveau sur les questions visées à l'article 4 de cette loi.

Article 13. Troisième niveau

Au niveau de l'entité ou de l'organisme, sont présents aux tables de négociation les autorités des entités ou organismes et les syndicats qui représentent la base. Peuvent également participer des représentants du ministère du Travail et de la Sécurité sociale, du ministère de l'Economie et des Finances, du Bureau de la planification et du budget et du Bureau national du service civil, et des délégués des syndicats représentatifs la branche.

La négociation collective à un niveau inférieur ou au niveau de l'entité ou de l'organisme a pour mission de tendre à parvenir à des accords sur les questions visées à l'article 4 de la présente loi.

Article 14. Tables de négociation

Aux fins de la négociation collective dans le pouvoir législatif, le pouvoir judiciaire, au tribunal du contentieux administratif, à la cour électorale, à la Cour des comptes, dans les entités autonomes de l'enseignement public et dans les administrations locales (municipalités, conseils départementaux et conseils locaux autonomes électifs), des tables de négociation sont constituées sur la base des spécificités reconnues par la Constitution.

Les tables de négociation sont composées de deux représentants de l'organisme correspondant, trois délégués désignés par l'organisation représentative des fonctionnaires et un représentant du ministère du Travail et de la Sécurité sociale agissant en conformité avec les dispositions de l'article 9 de la présente loi. Des représentants du Bureau de la planification et du budget, du Bureau national du service civil et du ministère de l'Economie et des Finances peuvent aussi participer en tant que conseillers.

Chaque table de négociation définit le cadre et les niveaux de fonctionnement selon les besoins et les particularités de chaque organisme. La négociation collective a pour mission de tendre à parvenir à des accords sur les questions visées à l'article 4 de cette loi.

XIV. Exemples de systèmes de négociation collective

356. La commission signale que les exemples suivants présentés selon l'ordre alphabétique en français visent à illustrer la variété des systèmes de négociation et à servir éventuellement d'inspirations, mais elle souligne qu'ils n'impliquent pas nécessairement que la totalité des éléments des systèmes de négociation collective soit en pleine conformité avec les conventions n^{os} 98, 151 et 154.

357. *Afrique du Sud.* Contrairement aux conseils de négociation du secteur privé qui sont le résultat d'un processus volontaire, la loi sur les relations professionnelles de 1995 (art. 35) établit un Conseil de coordination de la négociation dans la fonction publique (PSCBC) pour la fonction publique dans son ensemble²³⁵. Ce conseil peut exercer toutes les fonctions d'un conseil de négociation tel que prévu dans la loi pour les questions qui sont régies 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.

358. 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 sont 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.

359. 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. Il 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. Pourtant, la loi sur les relations professionnelles permet que des conseils de négociation soient établis par le PSCBC, dans le secteur public (art. 37). Si les parties au sein d'un secteur déterminé ne s'accordent pas sur la constitution d'un conseil de négociation, le greffier (*Registrar*), un officier du Département du travail, doit déterminer sa constitution. La loi sur les relations professionnelles contient une constitution modèle, dans l'une de ses annexes. Un conseil de négociation possède une compétence exclusive au sujet des questions spécifiques à ce secteur sur lesquelles l'Etat a 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, de médiation et d'arbitrage pour règlement par conciliation et éventuellement par arbitrage

²³⁵ 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.

(une agence indépendante établie par la loi sur les relations professionnelles), 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 (art. 33A). Les accords collectifs conclus doivent comporter 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). Les conseils de négociation sectoriels sont au nombre de quatre: le Conseil des relations du 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 (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 négociation (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 PSCBC. 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.

360. *Argentine.* Déjà, entre 1973 et 1975, un régime de négociation collective avait été introduit dans cinq secteurs de l'administration publique (Junta nationale des céréales, Junta nationale de la viande, 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 agents publics qui a fait l'objet d'une nouvelle législation en 1998 (loi-cadre n° 25164 sur la régulation de l'emploi public national). 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° 214/2006²³⁶. Dans sa partie introductive, la convention collective reconnaît la contribution des conventions n° 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

²³⁶ Voir M. Cremonte: «El nuevo Convenio Colectivo de Trabajo en la Administracion Publica Nacional: la opcion por la autonomia», *Derecho del Trabajo*, juillet 2006.

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 de négociation est constituée à la demande de l'une des parties. Ces commissions 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. En vertu de son article 1, la convention collective générale conclue en 2006 s'applique à tous les travailleurs couverts par la loi et entretenant une relation de travail 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 du 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 le règlement des points controversés et conflits ainsi que dans les conflits collectifs d'intérêt, et d'analyser semestriellement le degré d'application de la convention collective et d'élaborer des améliorations possibles. 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 professionnelles 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 pour les enseignants (loi n° 23 929 de 1991) sont les mêmes que celles s'appliquant aux fonctionnaires de l'Etat en général. Cette loi exclut expressément

du domaine de la négociation collective les pouvoirs constitutionnels de l'Etat en matière éducative et la structure organique du système éducatif.

361. *Australie. Fonction publique fédérale.* Le 31 janvier 2011, le gouvernement a annoncé de nouvelles modalités de négociation pour soutenir l'emploi dans les différents organismes de la fonction publique australienne (APS), le *Australian Public Service Bargaining Framework*²³⁷. Le nouveau cadre de négociation concerne uniquement les organismes de l'APS²³⁸. Les organismes non APS continuent à être couverts par le *Australian Government Employment Bargaining Framework*. Le *Australian Public Service Bargaining Framework* encadre les négociations au niveau des organismes avec les employés et leurs représentants en ce qui concerne les conditions d'emploi et est lui-même encadré par la loi de 2009 sur le travail équitable (FWA), la *Public Service Act 1999* et d'autres législations du Commonwealth. La *Public Service Act* prévoit une délégation des pouvoirs de gestion du personnel (staffing powers) aux *Agency Heads* (chefs d'organisme), qui sont de véritables employeurs, notamment en ce qui concerne l'embauche et le licenciement, la détermination des conditions d'emploi et des fonctions assignées. Ces chefs sont responsables de l'application du *Bargaining Framework* dans les organismes qu'ils contrôlent. En vertu de la FWA, des règlements de 2009 sur le travail équitable, de la loi de 2009 sur le travail équitable (organisations enregistrées), et des règlements de 2009 sur le travail équitable (organisations enregistrées), le système national couvre les «sociétés constitutionnelles» (*constitutional corporations*), le secteur fédéral et ses agences, les employeurs d'équipages aériens, maritimes ou fluviaux prenant part aux échanges ou au commerce interétatique ou international, tous les employeurs de l'Etat de Victoria, du Territoire du Nord et du Territoire de la capitale australienne, les employeurs du secteur privé de la Nouvelle-Galles du Sud, du Queensland, de l'Australie-Méridionale et de la Tasmanie, et les employeurs du gouvernement local de la Tasmanie. Les catégories suivantes d'employeurs ne sont pas couvertes par la FWA: 1) le secteur public étatique, les gouvernements locaux et les sociétés «non constitutionnelles» (*non-constitutional corporations*) du secteur privé en Australie-Occidentale; 2) le secteur public étatique et les gouvernements locaux en Nouvelle-Galles du Sud, au Queensland et en Australie-Méridionale; et 3) le secteur public étatique en Tasmanie.

362. La FWA prévoit des institutions qui encadrent, au niveau central, la négociation de conventions. Chaque chef d'organisme doit engager des négociations avec ses employés ou leurs représentants afin de conclure des accords d'entreprise (*entreprise agreements*). Elle doit toutefois obtenir l'accord du *Special Minister of State for the Public Service and Integrity* avant de conclure un accord collectif. S'agissant des engagements antérieurs pris par le gouvernement, les accords d'emploi individuel (AWA) existants continuent de s'appliquer jusqu'à ce qu'ils arrivent à échéance. Au début de la négociation, un avis doit être fourni aux employés tel que détaillé à l'article 174 de la FWA. Cet avis doit être fourni dès que possible, et au plus tard quatorze jours après la notification d'un accord. Dans le contexte de l'APS, la notification sera généralement le moment où l'organisme est d'accord pour négocier, ou initie la négociation de l'accord. En vertu de la FWA, les employés peuvent se faire représenter par un représentant afin de négocier, mais cela n'est pas obligatoire. Il n'y a pas de limite au nombre de représentants qui peuvent prendre part aux négociations. Toutefois, si les négociations

²³⁷ Voir *Australian Government and Australian Public Service Commission: Australian Public Service Bargaining Framework, Supporting Guidance*, janv. 2011.

²³⁸ Un organisme APS est un organisme qui fait travailler des employés selon la *Public Service Act 1999*.

collectives sont retardées du fait qu'il y a trop de représentants, *Fair Work Australia*²³⁹ peut rendre une ordonnance. La FWA prévoit que les négociations doivent se faire de bonne foi. Si les représentants des travailleurs considèrent que les négociations ne sont pas faites de bonne foi, ils peuvent porter plainte devant *Fair Work Australia*. Cette dernière peut alors rendre une ordonnance ou une déclaration enjoignant les parties de prendre des dispositions particulières. La loi prévoit que les accords ne peuvent contenir des dispositions considérées comme étant illégales (par exemple, discriminatoires ou contraires aux dispositions de la FWA). Les questions qui ne concernent pas la relation employeur-employé ou employeur-syndicat ne peuvent être régies par les accords. La FWA prévoit aussi que certaines clauses doivent être expressément prévues dans les accords: date d'expiration du contrat (durée maximale de quatre ans), consultation concernant les changements majeurs dans l'entreprise, flexibilité individuelle et règlement des conflits. En ce qui concerne le règlement des conflits, tous les accords d'entreprise doivent prévoir une procédure qui permet à *Fair Work Australia* ou un tiers indépendant de régler les différends (art. 186 (6) de la FWA). Il est aussi impératif de prévoir des procédures qui facilitent le règlement des différends en premier lieu au niveau du lieu de travail. C'est uniquement lorsque le différend ne peut être réglé à l'interne que l'on peut en référer à l'externe. Cette assistance extérieure doit prendre la forme d'une médiation ou d'une conciliation. Si le différend n'est toujours pas réglé suite à cette conciliation ou cette médiation, les clauses de règlement des différends doivent prévoir l'accès à l'arbitrage du différend par *Fair Work Australia*, uniquement suite à l'épuisement des autres recours. Le règlement des différends dans l'APS doit se tenir en toute bonne foi et, par conséquent, suivre les mêmes principes que les exigences de bonne foi dans les négociations, exposées en détail à l'article 228 de la FWA. Afin d'être valide, l'accord d'entreprise doit recevoir le soutien de la majorité des votes exprimés et être approuvé par *Fair Work Australia*. En ce qui concerne les traitements des agents publics, bien que ces derniers puissent être négociés avec les organismes, l'*Australian Public Service Commission* recommande que l'augmentation de salaire ne soit pas de 3 pour cent plus élevée que le taux de base.

363. *Canada.* 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,

²³⁹ En vertu de la FWA, l'institution *Fair Work Australia* est considérée comme un tribunal d'arbitrage qui se voit attribuer un certain nombre de fonctions concernant la négociation collective. Ces fonctions comprennent: l'approbation des accords d'entreprise, le pouvoir de rendre des ordonnances concernant la négociation de bonne foi, le processus de négociation (et notamment la présentation des préavis de négociation et de grève) et tout différend en découlant. Elle a aussi un pouvoir de conciliation et de médiation.

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 sur l'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 2007, 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 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. En 2011, la Cour suprême a confirmé, avec l'arrêt *Fraser*, que le paragraphe 2d) de la charte protège aussi le droit de négociation collective. Ces décisions constituent un changement dans la jurisprudence de la Cour suprême et une évolution importante dans la protection de la négociation collective dans le secteur public²⁴⁰.

364. *Espagne*. Aux termes de la législation, 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 pour les agents publics non statutaires est régie par la législation du travail. En revanche, la négociation collective des conditions de travail des fonctionnaires est couverte par le statut-cadre de l'agent public et est sujette à certains principes – légalité, couverture budgétaire, caractère obligatoire, bonne foi, publicité et transparence. A cette fin sont constituées des tables de négociation 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, des tables sectorielles peuvent être constituées pour traiter les conditions spécifiques de travail dans un secteur déterminé. A toutes ces tables de négociation, 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 matière 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,

²⁴⁰ Voir supra, arrêts *Health Services* et *Fraser*.

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 ayant force 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 est des conditions de travail des employés publics). En 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, lesquelles 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 négociation 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 découlant 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.

365. *Etats-Unis.* 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 gouvernemental. 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 rende la négociation 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 statut sur les relations professionnelles des services fédéraux (FSLMRA), tout organisme 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 l'Autorité fédérale des relations du travail (FLRA), une agence administrative, sur la

base d'une communauté d'intérêts claire et identifiable parmi les employés (paragr. 7112 du Code US).

366. 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 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.

367. 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 visés 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 aux clauses de sécurité syndicale et au droit de grève.

368. 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 choisis²⁴¹. Dans son plus récent rapport sur ce cas, le comité notait avec intérêt les récents développements à cet égard et accueillait favorablement le

²⁴¹ Voir 343^e rapport du Comité de la liberté syndicale, cas n° 2292 (*Etats-Unis*), paragr. 705 à 798.

fait que le droit d'organisation et de négociation collective ait été reconnu aux agents chargés de la sécurité des transports²⁴². Dans les suites de cette évolution positive, la commission accueille favorablement le fait qu'un premier accord collectif couvrant les 45 000 agents de l'administration de la sécurité des transports a été conclu en 2012. Plus de la moitié des Etats reconnaissent le droit de la plupart ou de tous leurs agents à la négociation collective, y inclus: Alaska, Californie, Colorado, Connecticut, Dakota du Sud, Delaware, Floride, Hawaï, Illinois, 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.

369. Toutefois, certains Etats leur interdisent la négociation collective²⁴³. 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 c. Conseil d'Etat de l'Arkansas (1968)*, 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 laissée à la négociation. Cependant, dans les opinions séparées, 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 c. City of Huntington (1984)*, la Cour suprême de Virginie-Occidentale a considéré qu'une municipalité pouvait conclure une convention collective en l'absence de loi l'y autorisant.

²⁴² Voir 362^e rapport du Comité de la liberté syndicale, cas n° 2292 (*Etats-Unis*), paragr. 57.

²⁴³ Voir 284^e et 291^e rapports du Comité de la liberté syndicale, cas n° 1557 (*Etats-Unis*), paragr. 758 à 813 et 247 à 285.

370. Le Comité de la liberté syndicale a examiné récemment un cas relatif à la Caroline du Nord²⁴⁴. 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 tribunaux²⁴⁵ 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 à signer un contrat. En outre, l'interdiction de la négociation collective dans le secteur public constituerait, selon l'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, via leurs assemblées, de 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, des projets de loi abrogeant l'interdiction de la négociation collective aux fonctionnaires étatiques et locaux ont été proposés au pouvoir législatif de la Caroline du Nord.

371. *Finlande.* 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 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

²⁴⁴ Voir Comité de la liberté syndicale, 344^e rapport, cas n° 2460 (*Etats-Unis*), paragr. 940 à 999.

²⁴⁵ Voir affaires *Atkins c. City of Charlotte*, 296F.Supp. 1068 (WDNC1969) et *Winston Salem/Forsyth County Unit, NC Association of Educators c. Phillips*, 381 F.Supp. 644 (MDNC 1974).

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 70 environ 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 conditions 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 et qui portent principalement sur 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 créé, en commun avec des entreprises chargées de ces services, l'Association des employeurs d'entreprises de services, qui négocie avec les organisations de travailleurs les plus représentatives.

372. *France.* 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 liées à plusieurs facteurs: le calendrier des négociations n'est pas fixe et est en réalité soumis au bon vouloir du gouvernement; l'articulation avec le calendrier budgétaire n'est pas assurée, 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. Depuis

1989, 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, deux importants protocoles d'accord ont été signés pour la fonction publique d'Etat, 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.

373. Une nouvelle loi est entrée en vigueur en 2010, la loi du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique. Ce texte fait suite aux accords de Bercy conclus le 2 juin 2008 entre le ministre de la Fonction publique et six des huit organisations syndicales représentatives de la fonction publique (CGT, CFDT, FSU, UNSA, Solidaires, CGC). La loi du 5 juillet 2010 modifie la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. La nouvelle loi de 2010 modifie les conditions de représentativité et d'accès aux élections des organisations syndicales dans les différentes fonctions publiques. Ainsi, l'accès des syndicats aux élections professionnelles ne sera plus subordonné à une présomption de représentativité. Ces derniers doivent remplir certains critères (constitués depuis au moins deux ans et satisfaisant aux conditions de respect des valeurs républicaines et d'indépendance) pour présenter des candidats. La loi instaure la création d'un conseil commun de la fonction publique chargé d'examiner les projets de texte concernant les trois grandes fonctions publiques (d'Etat, territoriale et hospitalière). Autre nouveauté introduite par la loi concernant la négociation collective proprement dite, le principe de l'accord majoritaire est instauré: à partir de 2013, un accord sera valide s'il est signé par des syndicats représentant une base électorale de plus de 50 pour cent des votants. Ce dispositif concernera les principales instances de concertation de la

fonction publique: comités techniques (CT) et commissions administratives paritaires (CAP), comités consultatifs nationaux (CCN), etc. Parallèlement, la loi élargit le champ de la négociation dans la fonction publique à tous les domaines, au-delà des seules questions salariales, et précise les critères déterminant les conditions de validité d'un accord (nombre et niveau de représentativité des organisations signataires, absence d'opposition provenant d'organisations ayant recueilli la majorité des suffrages aux dernières élections professionnelles, etc.). Cette loi a été complétée par un décret d'application du 17 février 2012, pris en application de la loi du 5 juillet 2010; le décret publié au *Journal officiel* du 17 février 2012 redéfinit l'exercice du droit syndical dans la fonction publique de l'Etat. Il modifie notamment les règles régissant la représentativité des syndicats, les réunions syndicales, ainsi que les aménagements horaires reconnus aux organisations syndicales. La représentativité des organisations syndicales se fonde désormais sur les résultats des élections aux comités techniques. Sont considérées comme représentatives, d'une part, les organisations syndicales disposant d'au moins un siège au sein du comité technique déterminé en fonction du service ou groupe de services concerné, d'autre part, les organisations syndicales disposant d'au moins un siège au sein du comité technique ministériel ou du comité technique d'établissement public de rattachement. Les organisations syndicales représentatives sont autorisées à tenir, pendant les heures de service, des réunions mensuelles d'information. Chacun des membres du personnel a le droit de participer à l'une de ces réunions mensuelles, dans la limite d'une heure par mois. En cas de dispersion des services, ces réunions peuvent désormais être regroupées, dans la limite, pour un même agent, de trois heures par trimestre. Par ailleurs, toute organisation syndicale candidate à une élection destinée à renouveler une instance de concertation a désormais la possibilité d'organiser, dans les six semaines précédant la date du scrutin, des réunions d'information spéciales, dont la durée ne peut excéder une heure par agent. Un contingent global de crédit de temps syndical est défini par ministère, sur la base du nombre d'électeurs inscrits sur les listes électorales pour l'élection au comité technique ministériel. Pour les établissements publics non rattachés à un comité technique ministériel ou pour les autorités administratives indépendantes, le contingent est calculé en prenant en compte le nombre des électeurs inscrits sur les listes électorales pour l'élection au comité technique d'établissement ou au comité technique de l'autorité administrative indépendante. Ce contingent de crédit de temps syndical est attribué, pour moitié, aux syndicats représentés au comité technique considéré et, pour moitié, à tous syndicats ayant présenté leur candidature à ce même comité technique, proportionnellement au nombre de voix qu'ils ont obtenues. Les syndicats ont la possibilité d'utiliser ce quota annuel de crédit temps syndical sous forme de décharges de service ou d'autorisations spéciales d'absence. Le décret est entré en vigueur le 1^{er} mars 2012 pour les ministères, les établissements publics administratifs et les autorités administratives indépendantes ayant renouvelé leur comité technique en 2011. Dans les ministères chargés de l'éducation et de l'agriculture, il entre en vigueur le 1^{er} septembre 2012. Dans les autres cas, il est applicable à compter du prochain renouvellement du comité technique. Le décret n° 2012-148 du 30 janvier 2012 instaure le Conseil commun de la fonction publique. Le décret du 19 mars 2012 porte nomination au Conseil commun de la fonction publique. Le décret du 31 janvier 2012 fixe la nomination et la composition du Conseil commun de la fonction publique: le collège des représentants des organisations syndicales est composé comme suit: CGT: neuf titulaires; CFDT: six titulaires; FO: six titulaires; UNSA: trois titulaires; FSU: deux titulaires; Solidaires: deux titulaires; CFTC, CGC, FAFPT, SNCH/SMPS: un titulaire. Il est l'instance consultative qui est saisie de toute question d'ordre général commune aux trois fonctions publiques. Il examine les projets de loi ou d'ordonnance et, lorsqu'une disposition législative ou réglementaire le prévoit,

de décret, communs aux trois fonctions publiques, à l'exception des textes spécifiques à chaque fonction publique. La consultation du Conseil commun de la fonction publique, lorsqu'elle est obligatoire, remplace celle des conseils supérieurs de la fonction publique de l'Etat, de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière. Le Conseil commun de la fonction publique est présidé par le ministre de la Fonction publique ou son représentant. Il comprend: des représentants des organisations syndicales de fonctionnaires désignés par celles-ci (les sièges sont répartis entre les organisations syndicales proportionnellement au nombre des voix obtenues par chacune d'elles lors des dernières élections pour la désignation des membres des comités techniques dans les trois fonctions publiques et des organismes consultatifs permettant d'assurer la représentation des personnels en vertu de dispositions législatives spécifiques); des représentants des administrations et employeurs de l'Etat et de leurs établissements publics; des représentants des employeurs publics territoriaux dont le président du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, désignés par les représentants des communes, des départements et des régions au sein du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale; des représentants des employeurs publics hospitaliers désignés par les organisations les plus représentatives des établissements de la fonction publique hospitalière.

374. *Entreprises publiques en France.* 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 applicables²⁴⁶. 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 syndical (temps pour participer aux réunions syndicales, dispense de prestations 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° 53-707 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,

²⁴⁶ Conseil d'Etat: arrêt du 8 février 1999, Association syndicale des cadres supérieurs et ingénieurs aux télécommunications. Fédération syndicale SUD des PTT.

Electricité de France et Gaz de France qui sont les organismes comptant les effectifs les plus nombreux.

375. *Japon. Fonction publique.* La commission note que plusieurs projets de loi qui prévoient des droits fondamentaux au travail pour le service public, y compris le droit de conclure des accord collectifs, avaient été soumis à la Diète (le Parlement). La commission observe que, dans le système actuel, 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» a cependant été contesté par la JTUC-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, la durée du travail et autres 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 du 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 du 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. Ce système n'empêche pas des rencontres directes entre les syndicats et le gouvernement. 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 de 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 rejeteront pas la demande quand il n'y a aucun motif raisonnable de 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 existantes et que les salaires soient déterminés en prenant en considération le coût de la vie, la rémunération et les conditions de travail des fonctionnaires des organismes nationaux ainsi que des autres organismes publics locaux et des salariés du secteur privé. Des commissions de personnel locales indépendantes et neutres remplissent les mêmes fonctions au niveau local que l'Autorité nationale du 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 existantes. 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 négociation. 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, cela ne doit pas être interprété comme signifiant que la commission du personnel ne remplit pas ses fonctions de nature compensatoires si cette situation est due à des motifs inévitables liés à la situation budgétaire.

376. *Entreprises publiques au Japon.* 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 du 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, 60 pour cent environ des travailleurs de la fonction publique nationale ont acquis en 2001 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 avec 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 régis 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.

377. *Nouvelle-Zélande.* La loi sur les relations professionnelles adoptée en 2000 a pour objectif d'établir un équilibre dans les relations du travail en améliorant la confiance entre employeurs et salariés, en prévoyant des procédures de négociation collective selon lesquelles 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 professionnelles). 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 multiemployeurs 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 publique²⁴⁷, il n'y a eu que peu de changements dans 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 professionnelles. 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 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.

378. *Philippines.* 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 conditions d'emploi non fixées 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 conservé 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 la conclusion d'un accord dans les deux ans qui suivent l'accréditation. Les conditions d'emploi peuvent être négociées et conclues entre direction et syndicat accrédité sous forme de CNA d'une durée maximum de trois ans, pour autant que ces conditions d'emploi ne soient pas fixées 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, à savoir, notamment, 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.

²⁴⁷ State Services Commission: *Yearly Human Resources Capability Survey of Public Service Departments and Selected State Organisations*, juin 2000, juin 2005 et juin 2006.

379. *Sénégal.* 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. Suite à des facilitations de ce comité, des protocoles d'accord ont pu être signés entre le gouvernement et les syndicats, notamment dans le secteur de l'enseignement: protocole signé le 23 septembre 2009 portant sur l'octroi d'une indemnité de recherche et de documentation sans contrepartie horaire, la revalorisation du montant de l'indemnité de logement de 40 000 à 60 000 francs CFA et la revalorisation de l'indemnité spéciale versée aux contractuels (de 15 000 à 35 000 francs CFA). 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).

* * *

380. La commission espère que ces exemples, tout comme les autres exemples de législations et de systèmes nationaux de négociation mentionnés dans cette étude, pourront être utiles aux mandants de l'OIT lorsque seront établies des politiques ou des législations en matière de dialogue social, de négociation collective et de résolution des conflits.

XV. Période de validité des conventions collectives

Recommandation (n° 159) sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978

3. Lorsque des accords sont conclus entre une autorité publique et une organisation d'agents publics, conformément au sous-paragraphe (1) du paragraphe 2 de la présente recommandation, leur période de validité ou les procédures à suivre pour y mettre fin, les renouveler ou les réviser, ou les deux, devraient normalement être précisées.

381. Le paragraphe 3 de la recommandation n° 159 préconise que les accords collectifs dans le cadre de l'administration publique devraient normalement préciser leur période de validité et les procédures pour les renouveler ou les réviser. La commission souligne que, le plus souvent, les conventions collectives, que ce soit dans le secteur public ou dans le secteur privé, prévoient une période déterminée pour leur application et/ou la façon dont il peut leur être mis fin. Il appartient aux parties de le préciser. Souvent, la législation établit des règles en la matière en ce qui concerne la durée maximale des accords collectifs, y compris en ce qui concerne l'applicabilité (ou non) des accords collectifs après l'expiration de leur période de validité. L'importance de règles claires concernant l'extension éventuelle de la validité des accords au-delà de la période établie dans l'accord lui-même est illustrée par des situations particulières où, par exemple, un accord collectif a pu être renouvelé automatiquement pendant des décennies; parfois, ces accords établissent l'indexation des salaires sur le coût de la vie et d'autres clauses économiques très avantageuses.

382. Les législations nationales donnent des réponses très variées quant à la question de la prolongation des conventions collectives. Certains pays prévoient que les accords collectifs ont une durée indéterminée et peuvent être dénoncés à la demande de l'une des parties, ou des deux parties, entraînant automatiquement l'expiration de la validité de l'accord et, par conséquent, le besoin d'une nouvelle négociation. D'autres pays prévoient que l'accord collectif est prolongé une fois et pour la même durée si les parties ne se mettent pas d'accord sur le renouvellement. Certaines législations prévoient, en cas de désaccord, que l'accord est prolongé automatiquement et continue à s'appliquer²⁴⁸ (en Espagne, cependant, le prolongement automatique se produit à l'exception de clauses en matière de rémunération, qui restent gelées, l'objectif poursuivi par la loi étant de trouver un compromis raisonnable entre le besoin de garantir les droits des travailleurs et celui de donner une incitation au renouvellement des accords en gelant les rémunérations).

383. La commission souhaite rappeler que les conventions n°s 151 et 154 privilégient les règles établies par les parties à la négociation en ce qui concerne la période de validité des accords. Dans la pratique, les législations des Etats Membres prévoient souvent une période maximale de validité, par exemple deux, trois ou quatre années, ce qui est accepté par les organes de contrôle de l'OIT. Si la recommandation n° 159 insiste sur le besoin de règles précises concernant la durée des conventions collectives, c'est parce que l'une des fonctions de la négociation collective consiste à adapter, d'une part, les règles établies entre les parties à l'évolution de la situation et des nécessités en ce qui concerne les entreprises et leur situation économique et, d'autre part, les demandes des

²⁴⁸ Grèce – CEACR, observations, 2011 et 2012; Uruguay – CEACR, observation, 2012.

organisations syndicales. Cependant, ni les conventions n^{os} 151 et 154 ni la recommandation n^o 159 ne contiennent de règles contraires au prolongement automatique des accords collectifs à leur expiration; cette dernière recommandation prône simplement des règles précises, par exemple par voie législative, par voie d'accords collectifs ou par voie de jurisprudence en ce qui concerne le renouvellement ou la révision des accords collectifs.

384. Enfin, tout en soulignant l'importance que les règles concernant la négociation collective soit, dans la plus grande mesure possible, partagées par les parties, il convient de rappeler que la question de la durée des conventions collectives et de leur éventuel prolongement automatique peut poser des problèmes par rapport aux principes de la liberté syndicale, en particulier lorsque l'organisation signataire n'est pas la plus représentative ou cesse de l'être. Potentiellement, une convention collective de très longue durée fait naître le risque, comme le signale le Comité de la liberté syndicale²⁴⁹, qu'un syndicat, dont le caractère représentatif est tangent, soit tenté de consolider sa position en acceptant une longue convention au détriment de l'intérêt véritable des travailleurs.

²⁴⁹ Comité de la liberté syndicale, *Recueil*, 2006, *op. cit.*, paragr. 1048.

XVI. Promotion de la négociation collective

Convention (n° 154) sur la négociation collective, 1981

Article 5

1. Des mesures adaptées aux circonstances nationales devront être prises en vue de promouvoir la négociation collective.

2. Les mesures visées au paragraphe 1 ci-dessus devront avoir les objectifs suivants:

- a) que la négociation collective soit rendue possible pour tous les employeurs et pour toutes les catégories de travailleurs des branches d'activité visées par la présente convention;
- b) que la négociation collective soit progressivement étendue à toutes les matières couvertes par les alinéas a), b) et c) de l'article 2 de la présente convention;
- c) que le développement de règles de procédure convenues entre les organisations d'employeurs et les organisations de travailleurs soit encouragé;
- d) que la négociation collective ne soit pas entravée par suite de l'inexistence de règles régissant son déroulement ou de l'insuffisance ou du caractère inapproprié de ces règles;
- e) que les organes et les procédures de règlement des conflits du travail soient conçus de telle manière qu'ils contribuent à promouvoir la négociation collective.

Article 6

Les dispositions de cette convention ne font pas obstacle au fonctionnement de systèmes de relations professionnelles dans lesquels la négociation collective a lieu dans le cadre de mécanismes ou d'institutions de conciliation et/ou d'arbitrage auxquels les parties à la négociation collective participent volontairement.

Recommandation (n° 163) sur la négociation collective, 1981

2. Pour autant qu'il est nécessaire, des mesures adaptées aux circonstances nationales devraient être prises en vue de faciliter la constitution et le développement, sur une base volontaire, d'organisations libres, indépendantes et représentatives d'employeurs et de travailleurs.

3. Autant qu'il est approprié et nécessaire, des mesures adaptées aux circonstances nationales devraient être prises pour que: a) les organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs soient reconnues aux fins de la négociation collective; b) dans les pays où les autorités compétentes appliquent des procédures de reconnaissance en vue de déterminer les organisations qui bénéficient du droit de négociation collective, ladite détermination soit fondée sur des critères objectifs et préalablement définis concernant le caractère représentatif de ces organisations, ces critères devant être établis en consultation avec les organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs.

4. (1) Des mesures adaptées aux circonstances nationales devraient, si nécessaire, être prises pour que la négociation collective soit possible à quelque niveau que se soit, notamment ceux de l'établissement, de l'entreprise, de la branche d'activité, de l'industrie, ou aux niveaux régional ou national.

(2) Dans les pays où la négociation collective se déroule à plusieurs niveaux, les parties à la négociation devraient veiller à ce qu'il y ait une coordination entre eux.

5. (1) Des mesures devraient être prises par les parties à la négociation collective pour que leurs négociateurs, à tous les niveaux, aient la possibilité de recevoir une formation appropriée.

(2) Les pouvoirs publics pourraient, à la demande de celles-ci, fournir, pour cette formation, une assistance aux organisations de travailleurs et d'employeurs.

(3) Le contenu et la surveillance des programmes en vue de cette formation devraient être déterminés par l'organisation appropriée de travailleurs ou d'employeurs intéressée.

(4) Cette formation ne devrait pas porter atteinte au droit des organisations de travailleurs et d'employeurs de choisir leurs propres représentants aux fins de la négociation collective.

6. Les parties à la négociation collective devraient investir leurs négociateurs respectifs du mandat nécessaire pour conduire et conclure la négociation, sous réserve de toute disposition concernant des consultations au sein de leurs organisations respectives.

7. (1) Des mesures adaptées aux circonstances nationales devraient être prises, s'il y a lieu, pour que les parties aient accès aux informations nécessaires pour pouvoir négocier en connaissance de cause.

(2) A cette fin:

- a) les employeurs publics et privés devraient, à la demande des organisations de travailleurs, fournir, sur la situation économique et sociale de l'unité de négociation et de l'entreprise dans son ensemble, les informations qui sont nécessaires pour permettre de négocier en connaissance de cause. Au cas où la divulgation de certaines de ces informations pourrait porter préjudice à l'entreprise, leur communication pourrait être liée à un engagement de les considérer comme confidentielles autant qu'il est nécessaire; les informations à fournir pourraient être déterminées par un accord conclu entre les parties à la négociation collective;
- b) les pouvoirs publics devraient fournir les informations nécessaires sur la situation économique et sociale globale du pays et de la branche d'activité intéressée, dans la mesure où la divulgation de ces informations n'est pas préjudiciable à l'intérêt national.

8. Des mesures adaptées aux circonstances nationales devraient, si nécessaire, être prises pour que les procédures de règlement des conflits du travail aident les parties à trouver elles-mêmes une solution aux conflits qui les opposent, qu'il s'agisse de conflits survenus pendant la négociation des accords, de conflits survenus à propos de l'interprétation et de l'application des accords ou de conflits visés par la recommandation sur l'examen des réclamations, 1967.

Consultation préalable concernant les mesures à adopter pour promouvoir la négociation collective

Convention (n° 154) sur la négociation collective, 1981

Article 7

Les mesures prises par les autorités publiques pour encourager et promouvoir le développement de la négociation collective feront l'objet de consultations préalables et, chaque fois qu'il est possible, d'accords entre les pouvoirs publics et les organisations d'employeurs et de travailleurs.

385. La convention n° 154 insiste sur l'obligation formelle de consulter les organisations d'employeurs et de travailleurs sur les mesures visant à promouvoir la négociation collective. La commission estime qu'il s'agit non seulement des mesures tendant à modifier les normes nationales – législatives ou non – en matière de négociation collective mais aussi de mesures d'autre nature comme, par exemple, celles mentionnées dans l'article 5 de la convention n° 154 et les paragraphes 2 à 7 de la recommandation n° 163 (certaines de ces mesures ont déjà été traitées dans des chapitres antérieurs, d'autres le sont dans les paragraphes suivants). L'importance de cette obligation est

soulignée par l'objectif d'atteindre des accords entre les pouvoirs publics et les organisations d'employeurs et de travailleurs *chaque fois qu'il est possible* (article 7 de la convention n° 154). La commission estime que la promotion de la négociation collective peut aussi être réalisée par la tenue de consultations franches et complètes de manière régulière avec les organisations d'employeurs et de travailleurs concernées au sujet de l'évaluation et de l'éventuelle révision du système de négociation collective – dans le respect du principe de l'autonomie des parties et à la lumière des implications à long terme d'une telle révision pour le niveau de vie des travailleurs²⁵⁰ – en tenant compte de la nécessité d'assurer que les règles du système soient durables, ce qui implique un large degré d'acceptation par les parties. De plus, lorsqu'un gouvernement cherche à modifier des structures de négociation dans lesquelles il agit directement ou indirectement en tant qu'employeur (comme c'est le cas dans l'administration publique), le Comité de la liberté syndicale a estimé «qu'il importe particulièrement qu'il procède aux consultations voulues, de façon que tous les objectifs considérés comme allant dans le sens de l'intérêt national général puissent être examinés par l'ensemble des parties intéressées, conformément aux principes fixés par la recommandation n° 113 sur la consultation aux échelons industriel et national»²⁵¹. La nécessité de réaliser des consultations de bonne foi et dans lesquelles les parties disposent de toutes les informations nécessaires se justifie également «avant d'introduire une loi par laquelle le gouvernement cherche à modifier des structures de négociation dans lesquelles il agit effectivement ou indirectement en tant qu'employeur»²⁵². Ces consultations approfondies sont importantes en vue d'assurer que les principes et règles essentielles du système de relations professionnelles de chaque pays emportent l'adhésion des organisations de travailleurs et d'employeurs les plus représentatives et puissent ainsi être des règles stables et durables, à l'abri des orientations des gouvernements qui se succèdent.

386. *Mesures de promotion de la négociation collective.* L'article 5 de la convention n° 154 énumère les mesures et objectifs propres à promouvoir la négociation collective et signale qu'ils doivent être adaptés aux circonstances nationales, et rendre possible: 1) la négociation collective pour tous les travailleurs et employeurs visés par la convention; 2) l'étendue progressive de la négociation à toutes les matières mentionnées par la convention (conditions d'emploi, relations entre les parties, etc.); 3) le développement de règles de procédures appropriées convenues entre les organisations d'employeurs et de travailleurs; 4) la conception d'organes et de procédures de règlement des conflits qui contribuent à promouvoir la négociation collective. La commission souhaite signaler que la première des mesures consiste à promouvoir la liberté syndicale, c'est-à-dire la libre constitution d'organisations de travailleurs et d'employeurs dans les Etats Membres. La recommandation n° 163 propose dans ce sens des mesures destinées à faciliter la constitution et le développement, sur une base volontaire, d'organisations libres, indépendantes et représentatives d'employeurs et de travailleurs. La recommandation n° 163 propose d'autres moyens pour faciliter, promouvoir ou rendre possible la négociation collective, et en particulier des mesures: *a)* permettant la mise en place de procédures de reconnaissance des organisations les plus représentatives; *b)* permettant la négociation collective à quelque niveau que ce soit; *c)* permettant que les négociateurs reçoivent une formation appropriée et que les parties aient accès aux informations nécessaires pour pouvoir négocier en connaissance de cause (par exemple, des

²⁵⁰ Grèce – CEACR, observation, 2011.

²⁵¹ Comité de la liberté syndicale, *Recueil*, 2006, *op. cit.*, paragr. 1086; et *Recueil*, 1996, *op. cit.*, paragr. 856.

²⁵² Comité de la liberté syndicale, *Recueil*, 1996, *op. cit.*, paragr. 857.

renseignements portant sur la situation économique de l'entreprise, à condition toutefois que l'objectivité et la confidentialité de ces données économiques soient raisonnablement garanties); ainsi que *d*) des mesures adaptées aux circonstances nationales permettant que les procédures de règlement des conflits du travail aident les parties à trouver elles-mêmes une solution aux conflits qui les opposent²⁵³. Les questions mentionnées aux points *a*), *b*) et *d*) sont traitées dans d'autres chapitres de la présente étude.

387. *Autres mesures.* De l'avis de la commission, les mesures pour la promotion de la négociation collective en vue d'atteindre les objectifs mentionnés par la convention n° 154 et la recommandation n° 163 sont très variées et dépendent des circonstances nationales et de chaque système de relations professionnelles. La commission souhaite signaler certaines mesures mentionnées dans différentes législations nationales ou qui ont été promues dans la pratique et qui sont susceptibles d'être utiles:

- l'acquisition et la diffusion des connaissances sur la législation et la jurisprudence nationales en matière de négociation collective et de droits syndicaux, et sur d'autres législations dont le fonctionnement satisfaisant pourrait servir d'inspiration à l'amélioration de la législation nationale;
- l'acquisition et la diffusion des connaissances sur les conventions et recommandations de l'OIT en matière de négociation collective et sur les valeurs essentielles de l'Organisation, et les principes des organes de contrôle de l'Organisation;
- l'acquisition et la diffusion des connaissances en matière d'expériences et de pratiques, bonnes ou mauvaises, de négociation collective, dans le pays concerné et dans d'autres pays;
- l'acquisition et la diffusion des connaissances sur les techniques de négociation et les droits et responsabilités des parties;
- l'acquisition et la diffusion des connaissances sur les structures syndicales et patronales dans les différents pays;
- l'acquisition et la diffusion des connaissances relatives au milieu de travail et au fonctionnement de la négociation collective, notamment grâce à l'élaboration de statistiques du travail sur tout ce qui concerne la négociation collective (travailleurs couverts, contenu, secteur, etc.) et par le biais d'études et de recherches;
- évaluation régulière sur une base tripartite du fonctionnement du système de négociation collective;
- organisation de séminaires ou d'activités d'échange entre organisations syndicales et organisations d'employeurs sur des problèmes sociaux et économiques d'actualité qui se poseront à moyen ou long terme;
- création d'organes nationaux tripartites et de mécanismes de résolution des conflits;
- renforcement, si nécessaire, des organes compétents pour l'application de la législation du travail;
- création d'écoles de formation syndicale et de forums de discussion sur des questions d'intérêt commun aux parties à la négociation;

²⁵³ Etude d'ensemble de 1994, paragr. 241-242 et 247.

- connaissance des réponses données, dans différents pays, aux situations de crise économique et effort d'adaptation de la négociation collective aux changements intervenant dans le milieu du travail et dans les unités de négociation;
- recours aux activités de formation de l'OIT.

388. La commission note que, dans certains pays, comme au *Canada*, les parties peuvent recourir à la *médiation préventive* qui est assurée par les bons offices d'un tiers indépendant des parties. Bien avant le début de la négociation collective, le médiateur essaie de recenser les vrais problèmes qui peuvent se présenter, de faciliter les contacts et la communication entre les parties, de mettre à leur disposition des informations sur des expériences pertinentes, des études et des statistiques selon les besoins et d'aider les parties à analyser toutes ces informations. Par ailleurs, la commission rappelle que la promotion de la négociation collective impose aussi que les interlocuteurs sociaux abordent les pratiques abusives en matière de négociation collective – mauvaise foi avérée, retard injustifié dans le déroulement de la négociation, non-respect des accords conclus, etc.²⁵⁴.

389. D'autre part, la commission rappelle que les *mécanismes de résolution des conflits* mentionnés dans l'article 8 de la convention n° 151 *peuvent aider à surmonter des difficultés dans le processus de négociation collective* (voir chapitre suivant). Le Comité de la liberté syndicale a estimé que, si certaines règles et procédures peuvent faciliter le déroulement de la négociation collective et contribuer à sa promotion, toutes les législations qui instituent des organismes et des procédures de médiation et de conciliation destinées à faciliter la négociation entre partenaires sociaux doivent sauvegarder l'autonomie des parties²⁵⁵.

390. A cet égard, certains règlements nationaux traitent de la question de la promotion de la négociation collective en la liant notamment aux moyens de résolutions des conflits. Un exemple intéressant peut être trouvé aux *Etats-Unis*, où, au titre 5, le Code de la réglementation fédérale (*Code of Federal Regulation-CFR*) prévoit, en matière de modes alternatifs de règlement des conflits (*Alternative Dispute Resolution-ADR*), les services suivants:

Etats-Unis – Services de règlement alternatif des conflits, 5 CFR

Section 2423.2

- (a) But des services de règlement alternatif des conflits. Le Bureau de l'avocat général poursuit sa mission et met en place le programme de collaboration et de résolution extrajudiciaire des différends de l'Autorité fédérale des relations de travail en promouvant des relations stables et productives régies par le statut des services fédéraux (*Federal Service Labor-Management Relation Statute*) et en fournissant des services qui aident les organisations syndicales et les organismes, sur une base volontaire à:
- (1) établir des relations professionnelles fondées sur la collaboration;
 - (2) éviter les conflits relatifs aux pratiques de travail déloyales;
 - (3) résoudre à l'amiable les litiges relatifs à des pratiques de travail déloyales.

²⁵⁴ La commission a souligné ce point dans une observation concernant la *Suisse*, sans conclure toutefois à l'existence d'un problème en ce sens dans le pays (*Suisse* – CEACR, observation, 2011).

²⁵⁵ Voir *Recueil*, 1996, paragr. 859.

- (b) Types de services de règlement alternatif des conflits. Les administrations et les organisations syndicales peuvent demander conjointement, ou accepter, les services suivants fournis par le bureau de l'avocat général:
- (1) Facilitation. Aider les parties à améliorer leurs relations professionnelles telles qu'elles sont régies par le statut des services fédéraux.
 - (2) Intervention. Intervenir lorsque les parties sont engagées ou prévoient de s'engager dans des conflits sérieux liés à des pratiques de travail déloyales.
 - (3) Formation. Former des dirigeants d'organisations syndicales et des représentants de l'administration à leurs droits et obligations en vertu du statut des services fédéraux régissant les relations professionnelles aux moyens d'éviter les litiges concernant ces droits et obligations, ainsi qu'à l'utilisation des compétences techniques et stratégies en matière de modes alternatifs de résolution de conflits en vue de régler de façon amiable les conflits liés à des pratiques de travail, déloyales.
 - (4) Education. Travailler avec les parties afin qu'elles reconnaissent l'utilité d'établir des processus visant à éviter les conflits liés à des pratiques de travail déloyales et à régler les différends par des méthodes consensuelles plutôt que contradictoires.
- (c) Services de règlement alternatif des conflits après l'ouverture d'une enquête. Dans le cadre du traitement d'une plainte pour pratique déloyale, le bureau de l'avocat général peut, le cas échéant, proposer de tels services aux parties.

Service fédéral de médiation et de conciliation, FCMS, 29 USC

Section 173 – Fonctions du service

- (e) Encourager et soutenir la création et la réalisation d'activités conjointes de gestion des relations professionnelles menées par des comités. Le service est autorisé – et des directives lui sont données à cet effet – à encourager et à soutenir la création et la réalisation de telles activités conjointes menées par les comités d'entreprise, de zone et d'industrie et conçues pour améliorer les relations professionnelles, la sécurité d'emploi et l'efficacité organisationnelle, en conformité avec les dispositions de la section 175a de ce titre.

391. A *Maurice*, la loi de 2008 sur les relations de travail professionnelles, qui s'applique aussi au secteur public, prévoit l'établissement d'une Commission de conciliation et de médiation (voir encadré ci-dessous).

Loi de 2008 sur les relations de travail professionnelles (Maurice)

87. Etablissement de la commission

- (1) La Commission des relations professionnelles, établie en vertu de l'article 41 de la loi sur les relations professionnelles, abrogée, est réputée avoir été établie en vertu de la présente loi; elle est renommée «Commission de conciliation et de médiation».
- (2) La commission est reconstituée et composée comme suit:
 - a) un président;
 - b) un vice-président;
 - c) jusqu'à six autres membres nommés par le ministre pour la période qu'il détermine, après consultation des organisations les plus représentatives de travailleurs et d'employeurs;
 - d) jusqu'à deux membres indépendants nommés par le ministre pour la période qu'il détermine.
- (3) Le président et le vice-président seront nommés par le ministre selon les termes et pour la durée qu'il détermine.

88. Fonctions de la commission

(1) La commission a les fonctions que lui attribue la présente loi ou qui lui sont prescrites.

(2) Au-delà des dispositions du paragraphe (1), la commission doit:

- a) fournir un service de conciliation ou de médiation sur tout conflit du travail dont elle est saisie en vertu de la présente loi;
- b) enquêter sur tout différend du travail qui lui est rapporté;
- c) enquêter sur toute question dont elle est saisie en vertu de la section 89 et en rendre compte;
- d) fournir un service de conciliation ou de médiation aux travailleurs, aux syndicats ou aux employeurs.

(3) La commission peut:

- a) conseiller une partie à un conflit du travail sur les procédures à suivre en conformité avec la présente loi;
- b) publier des lignes directrices relatives à toute question traitée dans la présente loi;
- c) mener des recherches sur les questions relevant de ses fonctions et publier des rapports sur ces recherches.

(4) La commission peut fournir aux travailleurs, aux syndicats, aux groupes de syndicats, aux instances communes de négociation ou aux employeurs des conseils sur les principaux objectifs de la présente loi, à savoir:

- a) établissement de structures de négociation collective;
- b) création de mécanismes permettant de débloquer les impasses;
- c) conception, mise en place et fonctionnement de comités d'entreprises;
- d) prévention et règlement des différends et des griefs;
- e) mise en place de procédures disciplinaires;
- f) traitement des questions de relations professionnelles liées à la restructuration des organisations.

89. Renvoi par le ministre

(1) Le ministre peut renvoyer à la commission toute question relative aux relations professionnelles en général ou dans un secteur particulier, et la commission doit faire enquête et rapport sur toute question ainsi soumise.

(2) Le rapport de la commission sur toute question qui lui est soumise en vertu du paragraphe (1) peut être publié de la manière déterminée par le ministre après consultation de la commission.

392. Au *Sénégal*, 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 afin de proposer une médiation ou des solutions en cas de conflits sociaux.

393. En *Colombie*, l'article 8 du décret n° 1092 du 24 mai 2012 sur la négociation collective dans l'administration publique, établit que le gouvernement, à travers le ministère du Travail et en coordination avec les centrales syndicales, doit réaliser dans les six mois suivant l'adoption du décret, un programme pédagogique d'information – télévision, radio, publication d'un document, séminaires nationaux et régionaux – comme condition préalable à l'application de ce décret.

394. En pratique, plusieurs mesures positives de promotion de la négociation collective ont été saluées par la commission ces dernières années, notamment: les activités de formation et d'information organisées au *Burkina Faso* pour les partenaires sociaux²⁵⁶; la sensibilisation et la formation des délégués du personnel, des délégués syndicaux et autres travailleurs aux techniques de négociation à *Madagascar*²⁵⁷; l'interdiction des pratiques abusives et la garantie du droit d'accès aux informations nécessaires dans tous les secteurs, y compris les zones franches d'exportation à *Maurice*²⁵⁸; les activités de sensibilisation et d'information sur la législation applicable et l'accompagnement des procédures de négociation au *Mozambique*²⁵⁹; l'adoption de dispositions visant à assurer qu'il ne puisse y avoir de pénalités ou de mesures incitatives de caractère financier liées à des restrictions inacceptables de la négociation collective en *Australie*²⁶⁰; la création de nouveaux tribunaux du travail afin de remédier à la lenteur de la justice au *Guatemala*²⁶¹; les mesures permettant de limiter le coût de la procédure de négociation en *Australie*²⁶² et au *Cap-Vert*²⁶³.

Droit à l'information

Recommandation (n° 163) sur la négociation collective, 1981

7. (1) Des mesures adaptées aux circonstances nationales devraient être prises, s'il y a lieu, pour que les parties aient accès aux informations nécessaires pour pouvoir négocier en connaissance de cause.

(2) A cette fin:

- a) les employeurs publics et privés devraient, à la demande des organisations de travailleurs, fournir, sur la situation économique et sociale de l'unité de négociation et de l'entreprise dans son ensemble, les informations qui sont nécessaires pour permettre de négocier en connaissance de cause. Au cas où la divulgation de certaines de ces informations pourrait porter préjudice à l'entreprise, leur communication pourrait être liée à un engagement de les considérer comme confidentielles autant qu'il est nécessaire; les informations à fournir pourraient être déterminées par un accord conclu entre les parties à la négociation collective;
- b) les pouvoirs publics devraient fournir les informations nécessaires sur la situation économique et sociale globale du pays et de la branche d'activité intéressée, dans la mesure où la divulgation de ces informations n'est pas préjudiciable à l'intérêt national.

395. Les dispositions prévues dans la recommandation n° 163 concernant l'accès des parties aux informations nécessaires afin de pouvoir négocier en connaissance de cause sont à la fois très claires et très générales pour tenir compte des spécificités du secteur et des entreprises ou des institutions concernées. La recommandation prévoit que les informations nécessaires devraient être fournies par les employeurs publics et privés en

²⁵⁶ *Burkina Faso* – CEACR, observation, 2011.

²⁵⁷ *Madagascar* – CEACR, observation, 2011.

²⁵⁸ *Maurice* – CEACR, observation, 2011.

²⁵⁹ *Mozambique* – CEACR, demande directe, 2011.

²⁶⁰ *Australie* – CEACR, observation, 2010.

²⁶¹ *Guatemala* – CEACR, observation, 2010.

²⁶² *Australie* – CEACR, demande directe, 2010.

²⁶³ *Cap-Vert* – CEACR, observation, 2011.

ce qui concerne la situation de l'unité de négociation et par les pouvoirs publics pour ce qui est des situations économique et sociale globales du pays et de la branche d'activités. Dans tous les cas, l'objectif de l'accès aux informations repose, de l'avis de la commission, sur le principe de la bonne foi, de sorte que la divulgation des informations ne soit préjudiciable ni à l'entreprise ni à l'intérêt national. La recommandation suggère à juste titre que les parties puissent être liées par un engagement de confidentialité, si nécessaire, et que les informations considérées comme confidentielles soient déterminées par un accord entre les parties.

396. En *Uruguay*, en ce qui concerne le droit à l'information des parties à la négociation, l'article 6 de la loi n° 18.508 établit ce qui suit:

Loi n° 18.508 (Uruguay)

Article 6. Droit à l'information

Les parties sont tenues de fournir, d'avance et de manière réciproque, les informations nécessaires pour négocier en connaissance de cause.

A leur demande, l'Etat doit fournir aux organisations représentant les travailleurs du secteur public, les informations disponibles concernant:

- a) L'avancement des projets de budget, de finances et d'exécution du budget.
- b) La situation économique des organismes et des unités d'exécution et la situation sociale des fonctionnaires.
- c) Les changements technologiques et les restructurations à réaliser.
- d) Les plans de formation pour les travailleurs.
- e) L'évolution possible des conditions de travail, de sécurité, de santé et d'hygiène au travail.

Formation des parties à la négociation et des négociateurs

Recommandation (n° 163) sur la négociation collective, 1981

5. (1) Des mesures devraient être prises par les parties à la négociation collective pour que leurs négociateurs, à tous les niveaux, aient la possibilité de recevoir une formation appropriée.

(2) Les pouvoirs publics pourraient, à la demande de celles-ci, fournir, pour cette formation, une assistance aux organisations de travailleurs et d'employeurs.

(3) Le contenu et la surveillance des programmes en vue de cette formation devraient être déterminés par l'organisation appropriée de travailleurs ou d'employeurs intéressée.

(4) Cette formation ne devrait pas porter atteinte au droit des organisations de travailleurs et d'employeurs de choisir leurs propres représentants aux fins de la négociation collective.

6. Les parties à la négociation collective devraient investir leurs négociateurs respectifs du mandat nécessaire pour conduire et conclure la négociation, sous réserve de toute disposition concernant des consultations au sein de leurs organisations respectives.

397. La recommandation n° 163 attire l'attention sur l'opportunité pour les parties à la négociation collective de prévoir une formation destinée aux négociateurs, et pour les pouvoirs publics, de fournir, à la demande des parties, une assistance à cet effet aux

organisations de travailleurs et d'employeurs Le contenu et la surveillance des programmes de formation devraient être déterminés par l'organisation appropriée de travailleurs ou d'employeurs intéressée et cette formation ne devrait pas porter atteinte au droit des organisations de choisir leurs propres représentants à la négociation collective. La commission comprend que l'assistance mentionnée peut inclure des facilités telles que du matériel informatif et didactique, la mise à disposition de locaux et éventuellement une contribution financière, étant entendu que, s'agissant d'une recommandation, cette disposition ne comporte pas une obligation formelle pour les Etats Membres de l'Organisation. La commission rappelle par ailleurs que, conformément au paragraphe 6 de la recommandation n° 163, *les parties à la négociation collective devraient investir leurs négociateurs respectifs du mandat nécessaire pour conduire et conclure la négociation, sous réserve de toute disposition concernant des consultations au sein de leurs organisations respectives.*

XVII. La couverture de la négociation collective dans la pratique

398. La commission souhaite souligner que l'application des conventions n^{os} 151 et 154 implique, dans les secteurs concernés, un niveau satisfaisant de couverture, d'une part, pour les agents publics et, d'autre part, pour les autres travailleurs du secteur public et ceux du secteur privé. A cet égard, cependant, la commission a noté avec préoccupation que, dans certains pays, l'application de la législation ne se traduit pas dans la pratique par une couverture satisfaisante, la négociation collective y étant très réduite, voire presque inexistante. Par exemple, au *Cap-Vert*, la commission a noté que le nombre total de conventions collectives conclues dans tous les secteurs confondus est très faible. Il convient toutefois de souligner que la commission a noté avec intérêt l'adoption de la délibération du 17 juin 2011 portant création de la Commission nationale pour la promotion de la négociation collective²⁶⁴; aux *Comores*²⁶⁵, la commission a noté que la négociation collective n'est ni structurée ni encadrée à quelque niveau que ce soit; en *Guinée équatoriale*²⁶⁶, elle a noté que le cadre juridique de la négociation collective reste déficient et ambigu. La commission relève que ces situations ont donné lieu à un nombre très restreint d'accords collectifs et à une couverture de travailleurs très réduite.

399. La commission rappelle de façon générale que la ratification des conventions en matière de négociation collective devrait donner lieu à une couverture significative des travailleurs par les accords collectifs, et que cette couverture devrait concerner les différents secteurs d'activité du pays, ainsi que – tout au moins progressivement – l'ensemble des matières de négociation mentionnées dans les conventions n^{os} 151 et 154. La commission rappelle enfin que, lorsqu'il y a des problèmes d'application du devoir de promouvoir la négociation collective dans la pratique, elle donne un suivi à la question en demandant des données statistiques et, éventuellement, en rappelant au gouvernement que l'assistance technique du Bureau est à leur disposition.

400. La commission note que plusieurs gouvernements ont fourni, dans leur rapport présenté en vertu de l'article 19 de la Constitution de l'OIT, des statistiques sur les accords collectifs conclus dans le secteur public. Le gouvernement du *Royaume-Uni*, indiquant que la législation nationale n'établit pas de distinction entre les employés du secteur privé et ceux du secteur public, précise que le nombre de syndiqués est beaucoup plus élevé dans le secteur public (56 pour cent) que dans le secteur privé (14 pour cent) et que 64,5 pour cent du secteur public sont couverts par un accord collectif. Le gouvernement des *Etats-Unis* indique que, selon les données disponibles, le nombre de syndiqués est plus de cinq fois plus élevé dans le secteur public (37 pour cent, soit environ 7,6 millions de travailleurs) que dans le secteur privé (6,9 pour cent, soit environ 7,2 millions de travailleurs). Le gouvernement du *Costa Rica* relève que 70 conventions collectives sont enregistrées dans le secteur public. Le gouvernement du *Danemark* souligne que 98 pour cent des agents du secteur public sont couverts par un accord collectif. La commission note que certains pays, comme l'*Argentine*, le *Brésil* et *Cuba* et les pays nordiques en général, ont des taux de syndicalisation et un taux de couverture de la négociation collective très élevés.

²⁶⁴ *Cap-Vert* – CEACR, observation 2012.

²⁶⁵ *Comores* – CEACR, observation 2012.

²⁶⁶ *Guinée équatoriale* – CEACR, observation 2012.

Troisième partie

Règlement des conflits dans l'administration publique

Convention (n° 151) sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978

Article 8

Le règlement des différends survenant à propos de la détermination des conditions d'emploi sera recherché, d'une manière appropriée aux conditions nationales, par voie de négociation entre les parties ou par 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 parties intéressées.

Convention (n° 154) sur la négociation collective, 1981

Article 5

1. Des mesures adaptées aux circonstances nationales devront être prises en vue de promouvoir la négociation collective.

2. Les mesures visées au paragraphe 1 ci-dessus devront avoir les objectifs suivants:

- a) que la négociation collective soit rendue possible pour tous les employeurs et pour toutes les catégories de travailleurs des branches d'activité visées par la présente convention;
- b) que la négociation collective soit progressivement étendue à toutes les matières couvertes par les alinéas a), b) et c) de l'article 2 de la présente convention;
- c) que le développement de règles de procédure convenues entre les organisations d'employeurs et les organisations de travailleurs soit encouragé;
- d) que la négociation collective ne soit pas entravée par suite de l'inexistence de règles régissant son déroulement ou de l'insuffisance ou du caractère inapproprié de ces règles;
- e) que les organes et les procédures de règlement des conflits du travail soient conçus de telle manière qu'ils contribuent à promouvoir la négociation collective.

Article 6

Les dispositions de cette convention ne font pas obstacle au fonctionnement de systèmes de relations professionnelles dans lesquels la négociation collective a lieu dans le cadre de mécanismes ou d'institutions de conciliation et/ou d'arbitrage auxquels les parties à la négociation collective participent volontairement.

Recommandation (n° 163) sur la négociation collective, 1981

Paragraphe 8

Des mesures adaptées aux circonstances nationales devraient, si nécessaire, être prises pour que les procédures de règlement des conflits du travail aident les parties à trouver elles-mêmes une solution aux conflits qui les opposent, qu'il s'agisse de conflits survenus pendant la négociation des accords, de conflits survenus à propos de l'interprétation et de l'application des accords ou de conflits visés par la recommandation sur l'examen des réclamations, 1967.

401. Les conventions n^{os} 151 et 154 contiennent toutes deux des dispositions relatives au règlement des différends ou conflits, mais sous un éclairage différent. La convention n^o 151 traite de la recherche de solutions à des différends «survenant à propos de la détermination des conditions d'emploi» en mettant l'accent sur les garanties que doivent réunir les procédures, alors que la convention n^o 154 aborde la question du règlement des conflits en mettant l'accent sur le caractère volontaire de la participation des parties et sur la conception de procédures orientées vers la promotion de la négociation collective.

402. L'article 8 de la convention n^o 151 mentionne expressément plusieurs méthodes de règlement des conflits: la négociation entre les parties, la médiation, la conciliation ou l'arbitrage. L'article 6 de la convention n^o 154 mentionne les mêmes méthodes, sauf la médiation. La question de l'examen des conflits et des organismes de conciliation a été envisagée pour la première fois dans le cadre de la convention (n^o 84) sur le droit d'association (territoires non métropolitains), 1947, qui consacre aussi pour la première fois le droit de conclure des conventions collectives²⁶⁷.

403. Dans le cadre de la convention n^o 154 et de la recommandation n^o 163 sont privilégiées les procédures de règlement des conflits du travail dans lesquelles les parties trouvent elles-mêmes une solution au conflit qui les oppose par voie de négociation et/ou par les procédures de conciliation et/ou d'arbitrage. L'article 6 de la convention n^o 154 (applicable à toutes les branches d'activité, y compris l'administration publique) admet les systèmes dans lesquels la négociation collective a lieu dans le cadre de mécanismes ou d'institutions de conciliation et/ou d'arbitrage auxquels les parties à la négociation collective participent volontairement.

404. Les principes des conventions n^{os} 151 et 154 en matière de règlement des différends ont comme précédents les recommandations n^{os} 91 et 92 qui ne se réfèrent pas spécifiquement aux fonctionnaires:

²⁶⁷ Pour plus d'informations, voir les articles suivants de la convention n^o 84: article 3. Toutes mesures pratiques et possibles seront prises pour assurer aux organisations syndicales représentant les travailleurs intéressés le droit de conclure des conventions collectives avec des employeurs ou avec des organisations d'employeurs; article 4. Toutes mesures pratiques et possibles seront prises pour consulter les représentants des organisations d'employeurs et de travailleurs au sujet de l'institution et de l'application de dispositions destinées à assurer la protection des travailleurs et l'observation de la législation du travail et pour les y associer; article 5. Toutes les procédures d'examen des conflits entre employeurs et travailleurs seront aussi simples et aussi rapides que possible; article 6 (1). Employeurs et travailleurs seront encouragés à éviter les conflits et, s'il s'en produit, à les régler équitablement par des moyens de conciliation (2). En conséquence, toutes mesures pratiques et possibles seront prises pour consulter les représentants des organisations d'employeurs et de travailleurs et pour les associer à l'établissement et au fonctionnement des organismes de conciliation (3). Sous réserve du fonctionnement de ces organismes, il incombera à des fonctionnaires publics de procéder à l'examen des conflits, de s'efforcer d'encourager la conciliation et d'aider les parties à aboutir à un règlement équitable (4). Là où cela est pratique et possible, des fonctionnaires seront affectés spécialement à ces fonctions; article 7 (1). Il sera institué aussi rapidement que possible des méthodes de règlement des conflits entre employeurs et travailleurs (2). Des représentants des employeurs et des travailleurs intéressés, y compris des représentants de leurs organisations respectives, s'il en existe, seront associés, autant que possible, à l'application de ces méthodes, sous la forme et dans la mesure fixées par l'autorité compétente mais, dans tous les cas, en nombre égal et sur un pied d'égalité.

- d'une part, la recommandation (n° 91) sur les conventions collectives, 1951, établit en ce qui concerne les conflits sur l'interprétation d'une convention collective que «les différends résultant de l'interprétation d'une convention collective devraient être soumis à une procédure de règlement appropriée établie soit par accord entre les parties, soit par voie législative, suivant la méthode qui correspond aux conditions nationales»;
- d'autre part, la recommandation (n° 92) sur la conciliation et l'arbitrage volontaires, 1951, établit les dispositions suivantes:

1. 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.
2. Tout organisme de conciliation volontaire établi sur une base mixte devrait comprendre une représentation égale des employeurs et des travailleurs.
3. (1) La procédure devrait être gratuite et expéditive: tout délai qui serait prescrit par la législation nationale devrait être fixé d'avance et réduit à un minimum.
(2) Des dispositions devraient être prises pour que la procédure puisse être engagée soit sur l'initiative de l'une des parties au conflit, soit d'office par l'organisme de conciliation volontaire.
4. Si un conflit a été 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 pendant que la conciliation est en cours.
5. Tous accords auxquels aboutissent les parties, soit au cours de la procédure, soit au terme de celle-ci, devraient être rédigés par écrit et assimilés à des conventions normalement conclues.
6. Si un conflit a été soumis pour règlement final à **l'arbitrage avec le consentement de toutes les parties intéressées**, celles-ci devraient, tant que la procédure d'arbitrage est en cours, être encouragées à s'abstenir de grèves et de lock-out et à accepter la décision arbitrale.
7. Aucune disposition de la présente recommandation ne pourra être interprétée comme limitant d'une manière quelconque le droit de grève.

405. Au cours des travaux préparatoires de la convention n° 151 et, en particulier, de la disposition relative au règlement des différends, la Commission de la fonction publique a considéré que les termes «d'une manière appropriée aux conditions nationales» (article 8) devaient être interprétés à la lumière des autres passages de l'article spécifiant deux approches, possiblement successives, la négociation ou le recours à un mécanisme indépendant et impartial, l'une au moins devant exister, et que les mots clés de l'article étaient «sera recherché», la disposition ne traitant pas de la suite en cas de règlement d'un différend ou d'échec de la tentative. Elle a aussi précisé que le terme «négociation» couvrait toutes formes de discussions, formelles ou officieuses, destinées à aboutir à un accord²⁶⁸.

406. La commission rappelle enfin que: 1) au cours des travaux préparatoires de la convention n° 151, il a été établi que la convention ne traiterait en aucune manière du droit de grève²⁶⁹; et 2) au cours des travaux préparatoires de la convention n° 154, en 1980, un amendement proposé par les membres travailleurs et sous-amendé par le

²⁶⁸ Conférence internationale du Travail, 64^e session, 1978, *Compte rendu des travaux*, p. 25/9-10, rapport de la Commission de la fonction publique, paragr. 63 et 64.

²⁶⁹ Conférence internationale du Travail, 64^e session, 1978, *Compte rendu des travaux*, p. 25/9, rapport de la Commission de la fonction publique, paragr. 62.

membre gouvernemental de l'Italie, qui prévoyait d'ajouter que «Le droit de grève ne devrait être affecté par aucune mesure prise par les pouvoirs publics en vue de promouvoir la négociation collective», a été rejeté suite à un vote par appel nominal demandé par les membres employeurs²⁷⁰.

407. La commission souligne que l'importance des procédures de règlement des différends ou des conflits collectifs dans le secteur de l'administration publique semble évidente tant dans les pays qui interdisent la grève dans ce secteur que dans les autres. Elle note que, dans bon nombre de pays, il existe des procédures de médiation ou de conciliation ou d'arbitrage instituées en vertu de la législation générale en matière de conflits du travail, d'une réglementation spéciale régissant la fonction publique, ou encore en vertu d'un accord collectif. Parfois, une même législation du travail s'applique à l'ensemble des employés de l'administration publique et à ceux du secteur privé.

408. La commission relève que l'article 6 de la convention n° 154 se réfère à des mécanismes ou institutions [...] «auxquels les parties à la négociation collective participent volontairement». Dans le même sens, le paragraphe 8 de la recommandation (n° 163) sur la négociation collective, 1981, opte clairement pour des procédures de règlement des conflits qui «aident les parties à trouver elles-mêmes une solution aux conflits qui les opposent»²⁷¹. La commission relève que cette aide particulière est l'objectif même de toute conciliation.

409. *Les différents types de conflits.* Tout d'abord, la commission souhaite rappeler que, parmi les conflits dans lesquels peuvent être impliquées les organisations syndicales, certains sont des conflits internes au sein d'une organisation ou entre organisations syndicales ou encore avec d'autres associations telles que les associations de consommateurs. Il peut également y avoir conflit à la suite de différends liés à des pratiques antisyndicales de la part de l'employeur ou des autorités (licenciement de dirigeants syndicaux, refus de personnalité juridique à une organisation, etc.) qui ne respecteraient pas la législation du travail ou des accords collectifs ou de différends liés à des politiques, à des législations ou à des mesures économiques et sociales de la part du gouvernement. D'autres conflits ne s'adressent pas à un employeur (qui peut-être a cessé d'exister suite, par exemple, à la fermeture d'une entreprise) mais aux autorités en vue de trouver une solution aux problèmes sociaux posés. La commission relève que les instruments en question dans la présente étude concernent les conflits liés à la détermination des conditions d'emploi et à la négociation collective et non ces autres types de conflits. Cependant, il est fréquent, dans la pratique, qu'en plus des revendications liées à la détermination des conditions d'emploi et la négociation collective les organisations syndicales présentent d'autres revendications relatives, par exemple, à la réintégration de travailleurs ou de syndicalistes licenciés, au paiement de prestations sociales, etc.

410. D'un autre point de vue, les conflits peuvent être «d'intérêts» ou «de droit». Des différends peuvent survenir au cours du processus de détermination des conditions d'emploi quand les parties revendiquent de nouveaux droits ou font valoir de nouveaux devoirs (conflit d'intérêts) ou à l'occasion de l'interprétation et de la mise en œuvre des conditions d'emploi établies dans les accords existants dont le non-respect est allégué ou dans les lois et règlements en vigueur (conflits relatifs à des droits).

²⁷⁰ Conférence internationale du Travail, 66^e session, 1980, *Compte rendu des travaux*, p. 41/9-10, rapport de la Commission de la négociation collective, paragr. 66.

²⁷¹ La recommandation (n° 92) sur la conciliation et l'arbitrage volontaires, 1951, encourage des dispositions pour que la procédure (de conciliation) «puisse être engagée, soit sur l'initiative de l'une des parties au conflit, soit d'office par l'organisme de conciliation volontaire».

411. La commission souligne que la recommandation (n° 163) sur la négociation collective, 1981, prévoit, en son paragraphe 8, que: «des mesures adaptées aux circonstances nationales devraient, si nécessaire, être prises pour que les procédures de règlement des conflits du travail aident les parties à trouver elles-mêmes une solution aux conflits qui les opposent, qu'il s'agisse de conflits survenus pendant la négociation des accords, de conflits survenus à propos de l'interprétation et de l'application des accords ou de conflits visés par la recommandation sur l'examen des réclamations, 1967». Cette recommandation envisage donc à la fois les conflits d'intérêts et les conflits d'interprétation. Elle se réfère aussi aux conflits visés par la recommandation (n° 130) sur l'examen des réclamations, 1967. Cette dernière recommandation n° 130, qui s'applique aux conflits entre un travailleur ou plusieurs travailleurs et un employeur, établit que: «[ses] dispositions [...] ne s'appliquent pas aux revendications collectives tendant à la modification des conditions d'emploi». Du fait de cette exclusion, la commission relève que cette dernière recommandation qui vise essentiellement des conflits individuels n'entre pas dans le champ de la présente étude.

412. Les notions de conflits d'intérêts et de conflits de droit figurent dans les législations de beaucoup de pays; ils sont traités d'une façon identique du point de vue légal dans certains pays mais, habituellement, les législations prévoient des règles différentes. La commission relève que la distinction n'est pas toujours facilement faite et que, dans la pratique, les conflits de droit peuvent devenir des conflits d'intérêts.

413. *Conflits d'interprétation (de droit)*. La commission note que, dans beaucoup de pays, le règlement des différends concernant l'interprétation de la législation ou des clauses de conventions collectives est soumis à des organes que les parties créent dans le cadre de leurs accords collectifs. La législation de certains pays institue des procédures qui, en général, excluent le droit de grève pour ces conflits d'interprétation et qui accordent la compétence pour le règlement de ces différends aux autorités judiciaires ou à d'autres organes. A cet égard, la commission rappelle que le paragraphe 8 de la recommandation n° 163 préconise, quant aux conflits d'interprétation, qu'ils soient soumis à une procédure de règlement établie par accord entre les parties ou par voie législative. L'article 8 de la convention n° 151 exige expressément des garanties d'indépendance et d'impartialité dans les procédures, qui doivent inspirer la confiance des parties. La commission relève que le règlement des conflits d'interprétation par des autorités judiciaires indépendantes est de nature à remplir ces exigences, bien que d'autres mécanismes soient aussi admissibles s'ils remplissent les garanties mentionnées.

414. Dans certains pays, les conflits relatifs à des droits dans le secteur de l'administration publique sont réglés par des organes dans le cadre de la structure administrative générale. Les revendications peuvent d'abord être portées devant le directeur du personnel ou un organe paritaire puis, si le désaccord persiste, diverses voies de recours s'exerçant à différents degrés de la hiérarchie administrative peuvent être utilisées. Les tribunaux peuvent être appelés à trancher par la suite.

415. Dans quelques pays, les conflits relatifs à des droits sont, dès le stade initial, soumis à des organismes extérieurs aux parties qui, selon les différentes pratiques nationales, peuvent revêtir des formes diverses: tribunaux du travail ou juridictions de droit commun, organismes officiels spéciaux, arbitres ou commissions d'arbitrage indépendants. En *Australie*, par exemple, seuls les conflits d'intérêts peuvent être soumis aux procédures extrajudiciaires de règlement des différends, les conflits de droit étant de la compétence exclusive des tribunaux.

416. Dans son étude d'ensemble de 1994, la commission a noté que certains régimes de relations professionnelles conçoivent la convention collective comme un traité de paix

sociale à durée déterminée durant laquelle la grève ou le lock-out sont interdits, les parties disposant d'un mécanisme d'arbitrage. La commission a considéré que, «si les grèves sont interdites pendant la durée de validité des conventions collectives, cette restriction importante à un droit fondamental des organisations de travailleurs doit être compensée par le droit de recourir à une procédure d'arbitrage, impartiale et rapide, des griefs individuels ou collectifs concernant l'interprétation ou l'application des conventions»²⁷².

417. La commission souhaite aussi se référer aux principes du Comité de la liberté syndicale selon lesquels:

- La solution d'un conflit de droit motivé par une différence d'interprétation d'un texte légal devrait relever des tribunaux compétents. L'interdiction de la grève dans une telle situation ne constitue pas une violation de la liberté syndicale²⁷³.
- Si les grèves sont interdites tant que les conventions collectives sont en vigueur, cette restriction doit être compensée par le droit de recourir à des mécanismes impartiaux et rapides, autorisant à examiner des plaintes individuelles ou collectives concernant l'interprétation ou l'application des conventions collectives²⁷⁴.

418. La commission estime que sont compatibles avec les conventions n^{os} 151 et 154 tant les procédures de règlement des conflits d'interprétation établies par accord entre les parties que celles établies par voie législative, pour autant que les procédures – judiciaires ou non – instituées donnent des garanties d'indépendance et d'impartialité et qu'elles inspirent la confiance des parties, comme par exemple les procédures judiciaires indépendantes.

419. La commission considère qu'il est utile de mentionner quelques exemples de législations concernant le règlement des conflits d'interprétation.

420. En *Afrique du Sud*, l'article 23, paragraphe 1, de la loi sur les relations professionnelles dispose que toute convention collective doit prévoir une procédure de règlement de tout type de différend relatif à son interprétation ou à son application. Cette procédure exige des parties qu'elles s'efforcent tout d'abord de résoudre le conflit par la conciliation et, en cas d'échec, par le biais de l'arbitrage.

421. En *Algérie*, la loi n^o 90-02 du 6 février 1990 relative à la prévention et au règlement des conflits collectifs du travail et à l'exercice du droit de grève prévoit de soumettre les conflits d'interprétation au conseil paritaire de la fonction publique.

422. En *Argentine*, la convention collective générale de travail pour l'administration publique nationale²⁷⁵, conclue en 2006, prévoit un dispositif pour le règlement des conflits. La convention collective crée une Commission permanente d'application et des relations du 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

²⁷² Etude d'ensemble de 1994, paragr. 166 et 167.

²⁷³ Comité de la liberté syndicale, *Recueil*, 2006, *op. cit.*, paragr. 532.

²⁷⁴ Comité de la liberté syndicale, *Recueil*, 2006, *op. cit.*, paragr. 533.

²⁷⁵ Selon l'article 1 de la convention collective générale conclue en 2006, celle-ci s'applique à tous les travailleurs couverts par la loi et entretenant une relation professionnelle avec l'administration publique, ainsi qu'aux travailleurs employés par de nombreux organismes décentralisés mentionnés en annexe de la convention.

générale, d'intervenir dans le règlement des points controversés et conflits ainsi que dans les conflits collectifs d'intérêts, et d'analyser semestriellement le degré d'application de la convention collective et d'élaborer des améliorations possibles. La convention collective institue un système volontaire de règlement des conflits collectifs du 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.

423. Au *Canada*, l'article 57, paragraphe 1, du Code canadien du travail prévoit que toute convention collective doit contenir une disposition relative au règlement définitif, sans arrêt du travail, par voie d'arbitrage ou autre, de toutes les divergences entre les parties ou les travailleurs liés par cette convention, concernant son interprétation, son application, sa gestion ou les faits reprochés.

424. En *Finlande*, en vertu d'une loi de 1974, le tribunal du travail peut connaître 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.

425. En *Lettonie*, le Code du travail, qui s'applique au secteur public en l'absence de dispositions contraires dans des lois spéciales, énonce ce qui suit:

Code du travail (Lettonie)

Article 26. Règlement des différends concernant les droits

(1) Si une commission de conciliation ne parvient pas à un accord sur un différend qui concerne les droits, ce différend sera réglé par un tribunal ou par un comité d'arbitrage.

(2) Un tribunal est compétent pour statuer sur tout différend concernant les droits entre les parties à une convention collective à l'égard de ce qui suit:

1. les réclamations découlant de la convention collective;
2. l'application des dispositions de la convention collective;
3. la validité ou la nullité des dispositions de la convention collective.

(3) Les parties à une convention collective peuvent convenir de soumettre un litige concernant des droits – qu'il s'agisse d'un différend qui existe déjà ou d'un différend qui pourrait surgir entre les parties à une convention collective – à un comité d'arbitrage pour règlement. Un accord visant à soumettre un différend à un comité d'arbitrage doit être conclu par écrit. Un tel accord peut être incorporé dans la convention collective comme une disposition distincte (clause compromissoire).

426. *Conflits d'intérêts. Caractère volontaire des organes de règlement des conflits d'intérêts.* Les procédures de règlement des conflits liés à la détermination des conditions d'emploi sont très variées dans les législations nationales qui, souvent, présentent des caractéristiques très différentes et qui n'assurent pas toujours le caractère volontaire de la conciliation, de la médiation ou de l'arbitrage.

427. Les formes traditionnelles de l'intervention des tiers sont bien connues: la conciliation (visant au rapprochement des parties et de leurs positions), la médiation (présentation de propositions ou de recommandations ne liant pas les parties) et l'arbitrage (soumission des parties à la décision d'un arbitre). Dans la mesure où la conciliation et la médiation ont un caractère volontaire et sont acceptées par les parties, elles ne posent pas de problèmes à l'égard des principes de la négociation collective

puisque leur rôle consiste à soutenir la négociation. Cependant, lorsque la législation les impose systématiquement, après une certaine période, elles peuvent dans certains cas entraver ou encore limiter l'autonomie collective des parties dans des proportions variables en fonction des caractéristiques et de la réglementation légale de ces institutions. Ces mécanismes, tout comme l'arbitrage, qui peuvent avoir pour but le règlement d'un conflit entre les parties, peuvent aussi fonctionner au cours des premières étapes de la manifestation de la volonté des parties et permettent souvent de réduire les tensions et de trouver des solutions intermédiaires ou générales.

428. Certains pays en développement ont opté historiquement pour la conciliation et la médiation obligatoires et dans beaucoup de pays aussi pour l'arbitrage obligatoire. L'objectif déclaré de ces systèmes consiste souvent à compenser la faiblesse des organisations syndicales et promouvoir la négociation collective ou à assurer que soient suivies les lignes de la politique économique du gouvernement, ou encore à rendre difficile ou impossible dans la pratique l'exercice du droit de grève, même lorsqu'il s'agit des services publics qui ne sont pas essentiels au sens strict du terme. Parfois, ces pays font valoir à cet égard le besoin de stabilité politique, les exigences du développement économique et social et la politisation excessive ou le manque de maturité des organisations syndicales. Dans ces systèmes, la législation prévoit un encadrement judiciaire ou administratif intense du processus de négociation collective au cours duquel la conciliation et la médiation revêtent un caractère obligatoire ou automatique et où l'arbitrage peut intervenir à la demande d'une des parties ou à l'initiative de l'autorité administrative ou judiciaire.

429. Dans les pays industrialisés, le mécanisme le plus fréquent est le recours à la conciliation à la demande des parties ou de l'une d'elles. Certains pays prévoient aussi la médiation. Le recours à l'arbitrage obligatoire est très peu fréquent dans la pratique, mais en général les législations nationales l'autorisent lorsqu'un conflit concerne des services essentiels (par exemple le contrôle du trafic aérien en *Espagne*) ou se prolonge trop dans des secteurs stratégiques du pays (par exemple, dans le secteur de la pêche en *Islande* ou du pétrole en *Norvège*).

430. Par ailleurs, la commission souhaite relever que, dans certains pays, par exemple les pays nordiques, l'approche des conflits collectifs liés à la négociation collective est régie par les principes d'obligation de paix sociale ou de paix au travail en vertu desquels les parties à une convention collective ou la jurisprudence excluent les mesures d'action directe, pendant la période limitée durant laquelle la convention collective est en vigueur. Ces principes trouvent leur source dans une disposition législative (*Suède*), dans la jurisprudence nationale (*Allemagne, Autriche, Suisse*), dans un accord général entre centrale syndicale et centrale d'organisations d'employeurs (*Danemark*) ou dans des clauses expresses de conventions collectives déterminées à différents niveaux (*Etats-Unis*). Dans les pays concernés, il est fréquent que les conventions collectives contiennent des clauses de règlement des conflits d'interprétation ou d'application des dispositions de la convention collective.

431. D'autres pays abordent la question du règlement des conflits, dans le cadre de la négociation collective, dans la logique des procédures à l'encontre des pratiques déloyales en matière de travail (*unfair practices*) qui, en général, concernent surtout des atteintes à l'exercice de droits syndicaux dont certains aspects du droit de négociation collective (par exemple problèmes concernant la reconnaissance d'une organisation syndicale représentative aux fins de la négociation), les pratiques discriminatoires à l'encontre de syndicalistes, le manque de bonne foi d'une partie pendant le processus de négociation, etc. Les procédures sont administratives (*Etats-Unis*) ou parajudiciaires (*Canada, Japon*).

432. Dans certains pays du Commonwealth, le contrôle de l'application de la législation en matière de droits syndicaux, y compris la négociation collective, est encadré par un organe indépendant spécialisé (*labour commission*) qui administre les problèmes concernant la constitution d'organisations, la négociation collective et les autres droits des organisations et qui, le cas échéant, a des fonctions de conciliation, de médiation et essentiellement d'arbitrage, des fonctions de prévention des pratiques déloyales ainsi qu'un pouvoir de sanction.

433. La commission souhaite souligner que les législations qui prévoient la conciliation et la médiation par un organe ministériel, sans que les parties ou une partie en fassent la demande, dans l'administration publique ou d'autres secteurs, lorsqu'un délai déterminé est écoulé dans le processus de négociation, ne semblent pas être en conformité avec les principes établis dans les conventions n^{os} 151 et 154. Ces systèmes impliquent une intervention administrative ou judiciaire non demandée par les parties, contraire aux principes de la négociation collective libre et volontaire, et ouvrant la porte à des possibles ingérences ou à des pressions sur l'une ou l'autre des parties en fonction de l'orientation politique du gouvernement. Dans certains pays, ce problème est fréquemment aggravé par un légalisme excessif. La commission souligne que sont en conformité avec la convention les systèmes qui consacrent l'arbitrage volontaire comme moyen de règlement des conflits. Il n'en va pas de même lorsque la législation permet l'arbitrage obligatoire à la demande d'une seule des parties ou par décision des autorités, sauf dans certains cas, comme par exemple dans le cadre de l'administration de l'Etat après échec des négociations et épuisement des procédures de conciliation et/ou de médiation.

434. *L'indépendance et l'impartialité des procédures et la confiance des parties.* Il découle de l'article 8 de la convention n^o 151 que, lorsque les parties à la négociation prévoient des mécanismes spécifiques de règlement des conflits, les exigences de cette convention en matière de confiance des parties dans la procédure sont satisfaites. Des progrès importants ont été accomplis en la matière dans certains pays, comme en *Afrique du Sud*.

435. Lorsque les procédures de règlement des conflits sont établies par voie de législation ou par la pratique, il y a lieu de vérifier, en se fondant sur la teneur de l'article 8 de la convention, si les procédures sont suffisamment indépendantes et impartiales et sont de nature à inspirer la confiance des parties. Certains des organes et procédures sont spécifiques aux conflits dans le secteur public, d'autres sont d'application générale.

436. La commission relève que les organes prévus par les différents systèmes pour le règlement des conflits sont les suivants:

- des organes prévus par les conventions collectives, des organes paritaires ou des organes tripartites;
- des conciliateurs et des médiateurs nommés par les organisations professionnelles;
- des tribunaux du travail (spécialisés), des tribunaux ordinaires, des tribunaux de composition bipartite ou tripartite ou des tribunaux de la juridiction contentieuse administrative (pour les conflits concernant les agents publics);
- des organismes composés de personnalités indépendantes ou neutres;
- des organes mi-judiciaires, mi-administratifs (*labour commissions*);
- l'inspection du travail.

437. La commission observe que, très fréquemment, en vue de garantir l'indépendance et l'impartialité des organes et procédures d'une façon qui puisse inspirer la confiance des parties, les législations et systèmes nationaux accordent aux organismes de règlement des conflits une grande autonomie vis-à-vis des pouvoirs publics afin d'assurer une plus grande neutralité. C'est ainsi que, dans certains pays, cette autonomie est recherchée au moment de fixer les critères requis pour les membres des organismes de règlement. Certaines législations prévoient que les organismes doivent avoir un nombre égal de représentants des employeurs et des organisations syndicales et parfois des membres indépendants. Une rotation est parfois prévue dans la présidence des organismes. D'autres législations prévoient des conciliateurs indépendants nommés conjointement par les organisations syndicales et les organisations d'employeurs. En *Italie*, les membres de la *Commissione di Garanzia* (chargée du règlement des conflits impliquant le pouvoir exécutif, par exemple en matière de détermination des services minimums en cas de grève) sont nommés par le Président de la République et désignés par les chambres du Parlement parmi un ensemble d'experts en droit syndical, en droit du travail ou en droit administratif. Enfin, comme signalé plus haut, des organes de conciliation et de médiation, et même d'arbitrage, peuvent être prévus et réglementés dans les conventions collectives elles-mêmes.

438. La commission souligne en outre que l'adéquation de chaque système et de chaque organe de règlement des différends pour assurer un règlement impartial et indépendant des conflits, conformément à l'article 8 de la convention n° 151, dépend de leur capacité à inspirer, *dans la pratique*, la confiance des parties. La commission souhaite ainsi souligner que les systèmes prévoyant des organes de conciliation, de médiation ou d'arbitrage chargés du règlement des conflits (d'intérêts) liés à la négociation collective dans l'administration publique qui sont de nature et de composition administrative ne sont pas en conformité avec les exigences de la convention concernant l'indépendance et l'impartialité des procédures et leur capacité d'inspirer la confiance des parties.

439. Le Comité de la liberté syndicale a relevé que «l'article 8 de la convention n° 151 donne une certaine latitude dans le choix des procédures de règlement des différends intéressant les employés de l'Etat, à condition que la confiance des parties soit assurée»²⁷⁶.

440. Enfin, la commission attire l'attention sur l'importance qu'elle attache à ce que les procédures et organismes de règlement des différends ou conflits (conciliation, médiation et arbitrage volontaires) soient conçus adéquatement et en mesure de contribuer à un règlement équitable et rapide des conflits, étant entendu que ces procédures devraient pouvoir être engagées aux différentes phases d'une négociation et à la demande des parties, par exemple en cas de difficultés (ponctuelles ou non) dans la négociation avant qu'un conflit ne se durcisse. Elles devraient aussi être à la disposition des parties en cas de grève.

441. *La prévention des conflits.* La négociation collective peut être préparée ou facilitée par divers moyens. Dans certains pays, comme le *Canada*, les parties peuvent recourir à la «médiation préventive» qui est assurée par les bons offices d'un tiers indépendant des parties. Bien avant le début de la négociation collective, le médiateur essaie de recenser les vrais problèmes qui peuvent se présenter, de faciliter les contacts et les communications entre les parties, de mettre à leur disposition des informations sur des expériences pertinentes, des études et des statistiques selon les besoins et d'aider les

²⁷⁶ Comité de la liberté syndicale, *Recueil*, 2006, *op. cit.*, paragr. 778; par exemple, 226^e rapport, cas n° 1113 (*Inde*), paragr. 203.

parties à analyser toutes ces informations. Dans le chapitre concernant la promotion de la négociation collective, on aborde la prévention des conflits à travers différentes mesures.

442. Au *Sénégal*, 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.

443. En *Algérie*, la loi n° 90-02 du 6 février 1990 relative à la prévention et au règlement des conflits collectifs du travail et à l'exercice du droit de grève prévoit en son article 15 que «l'examen de la situation des relations socioprofessionnelles se réalise dans les institutions et administrations publiques au cours de *réunions périodiques* entre les représentants des travailleurs et les représentants habilités des institutions et administrations publiques concernées». Au *Brésil*, le décret n° 7.674 du 20 janvier 2012 prévoit la mise en place d'un mécanisme de règlement des conflits dans le secteur public par l'application d'un système spécial de dialogue social.

444. *La médiation et la conciliation.* Les procédures de conciliation ou de médiation sont couramment appliquées au règlement des différends dans la fonction publique et prévoient généralement l'intervention d'un tiers ou d'un organisme neutre.

445. Le mandat du conciliateur consiste essentiellement à créer les conditions favorables et le climat de sérénité qui permettront aux parties au conflit de trouver elles-mêmes une solution; sa participation au règlement du différend est donc réduite au minimum et son rôle est celui d'un facilitateur.

446. Le rôle du médiateur est plus large et actif que celui d'un facilitateur en cas de désaccord; il peut notamment proposer des solutions aux parties au conflit, intervenir auprès d'elles individuellement ou ensemble, proposer des alternatives ou des solutions acceptables volontairement par les parties, etc. Parfois, la médiation se termine par des recommandations écrites ou un rapport sur le conflit (contenant les points réglés et les points litigieux) soumis pour décision à un autre organe (administratif ou non) en cas d'échec du règlement du conflit.

447. Dans certains pays, la conciliation a un caractère obligatoire en ce sens que les deux parties sont tenues d'assister aux réunions de conciliation convoquées par les pouvoirs publics. Dans d'autres pays, elle a un caractère automatique, se déclenchant une fois passé le délai prévu par la législation pour la négociation directe entre les parties.

448. En *Argentine*, la loi n° 14.786 sur les conflits du travail instaure un mécanisme de conciliation obligatoire (la participation à la conciliation est obligatoire, à l'appel de l'autorité administrative compétente, avant tout recours à une action directe dans le secteur public; en revanche, les parties ne sont pas tenues d'en accepter le résultat) et d'arbitrage volontaire.

449. De la même manière, au niveau de la province de Buenos Aires, le Sous-secrétariat du travail provincial, conformément à l'article 20 de la loi n° 10.149 et en l'absence d'un accord ou d'un règlement quelconque du conflit intervenu entre le pouvoir exécutif provincial et ses travailleurs, peut décider que le différend devrait être soumis à une conciliation obligatoire afin de dégager un consensus et d'arriver à un accord pacifique.

Durant la période prévue par l'article 28 de la loi, c'est-à-dire quinze jours, les parties n'ont pas le droit d'adopter des mesures d'action directe (art. 29 de la loi n° 10.149).

450. Dans d'autres pays, le mécanisme de conciliation peut se mettre en marche à la demande de l'une ou des deux parties. Dans certains systèmes, l'accord des parties est nécessaire pour que les procédures de médiation puissent être enclenchées.

451. En *Espagne*, 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 règlements 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 avancées par le médiateur peuvent être librement acceptées ou repoussées par les parties.

452. En *Finlande*, 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 de grève soit supposé commencer. Le ministère des Affaires sociales peut repousser au maximum de quatorze jours, éventuellement prolongés de sept jours pour des raisons spéciales, le début du mouvement à une date ultérieure afin que l'on puisse 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.

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

454. La commission souhaite signaler que le conciliateur ou le médiateur, pour assurer efficacement son rôle, doit susciter la confiance des parties, et donc doit jouir d'un statut lui conférant une grande indépendance. Ainsi, dans le cadre de l'administration publique, ne devrait pas être désigné le titulaire d'un poste ou d'une charge au service du gouvernement ou dans une organisation d'agents de la fonction publique, sauf accord contraire des parties. Outre l'objectivité nécessaire à sa tâche, le conciliateur ou le médiateur doit connaître les particularités des relations professionnelles dans le secteur public et les limites de sa fonction.

455. En *Algérie*, la loi n° 90-02 du 6 février 1990 relative à la prévention et au règlement des conflits collectifs du travail et à l'exercice du droit de grève institue en son article 21 «un conseil paritaire de la fonction publique composé de représentants de l'administration et des travailleurs et placé auprès de l'autorité chargée de la fonction publique»; son article 22 prévoit que «le conseil paritaire de la fonction publique constitue un organe de conciliation en matière de différends collectifs de travail au sein des institutions et administrations publiques».

456. En *Australie*, la loi sur le travail équitable de 2009 prévoit que les parties à une convention collective doivent instaurer dans la convention collective un mécanisme de règlement des différends y relatifs (art. 186); la loi établit un organisme public, *Fair Work Australia (FWA)*, qui peut être désigné pour le règlement des différends; la loi

permet aussi que les différends soient réglés par d'autres personnes indépendantes des parties (art. 739 et 740 de la loi sur le travail équitable).

457. Le gouvernement de l'*Australie* indique, dans son rapport soumis en vertu de l'article 19 de la Constitution de l'OIT, qu'il relève de sa politique que tous les accords conclus dans le secteur public fédéral prévoient des procédures qui visent à faciliter le règlement des différends au niveau du lieu de travail. Seulement si le différend ne peut être résolu à ce niveau, il peut être soumis à une assistance externe pour être réglé, par le biais de la médiation ou de la conciliation. Uniquement si toutes ces options ne permettaient pas de trouver une solution au conflit, ce dernier pourrait être soumis à une procédure d'arbitrage auprès de la FWA.

458. Au *Canada*, 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, 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.

459. 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 l'accord collectif. 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 aux fonctionnaires 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 tenues de conclure sans délai une convention collective les incorporant.

460. Aux *Etats-Unis*. Le Service fédéral de médiation et de conciliation (*Federal Mediation and Conciliation Service-FMCS*) publie chaque année des statistiques sur ses activités de médiation au cours du processus de négociation collective. Créé en 1947, le service a pour but premier d'éviter les arrêts de travail coûteux tant pour les employeurs que pour les syndicats et le gouvernement. Le FMCS a estimé le bénéfice lié à ses services, à l'échelle de l'économie nationale, à 1,2 milliard de dollars E.-U. par rapport à

un budget annuel d'environ 48 millions grâce à la prévention des conflits et à la réduction du temps d'arrêt de travail ²⁷⁷.

461. 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 chargé de trouver une solution en cas d'impasse dans les services fédéraux (*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 l'Autorité fédérale des relations professionnelles (*Federal Labor Relations Authority – FLRA*) ²⁷⁸, 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 y aider. Si, malgré cette intervention, 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).

462. En 1996, la FLRA a mis en place un programme volontaire afin de favoriser les nouveaux mécanismes de règlement des différends (*Collaboration and Alternative Dispute Resolution Program – CADR*) dans le but de promouvoir des relations stables et productives entre syndicats et direction ²⁷⁹. La FLRA estime qu'environ 900 cas ont été entièrement ou partiellement réglés par l'intermédiaire du CADR en 2011 ²⁸⁰.

463. En France, aucune procédure de règlement des différends collectifs de 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.

464. Si ces procédures particulières ne sont pas établies par protocole, les différends peuvent être soumis à la procédure de conciliation de droit commun.

465. Au Japon, les conflits collectifs sont traités dans la loi n° 25/1946 du 27 septembre qui inclut des mécanismes de conciliation, de médiation et d'arbitrage, développés à travers des organismes tripartites de caractère technique (*Labour Relations Commissions*), coordonnés par une commission centrale sous la juridiction du ministère

²⁷⁷ Rapport 2010 FMCS.

²⁷⁸ L'Autorité fédérale des relations professionnelles (*Federal Labor Relations Authority – FLRA*) est une institution indépendante créée par la loi sur la réforme de la fonction publique (*Civil Service Reform Act – CSRA*) de 1978. Sont toutefois exclus du champ d'application de la CSRA les employés postaux, le personnel en uniforme militaire et ces organismes gouvernementaux qui ont des activités dans la sécurité intérieure, la collecte de renseignements étrangers et la formation ou la mise en œuvre des affaires étrangères.

²⁷⁹ US Code of Federal Regulations, titre 5, paragr. 2423.2 et 2424.10.

²⁸⁰ Rapport soumis en vertu de l'article 19 de la Constitution de l'OIT.

du Travail. Cependant, la culture du pays favorise, dans la pratique, le règlement des conflits à travers le dialogue entre les parties, sans l'aide d'un tiers.

466. En *Lettonie*, le Code du travail, qui s'applique au secteur public en l'absence de dispositions contraires dans des lois spéciales, prévoit une procédure applicable au règlement des différends (voir encadré ci-dessous).

Code du travail (Lettonie)

Article 25. Règlement des différends par une commission de conciliation

1) Les différends concernant les droits et les intérêts qui résultent des relations découlant des conventions collectives ou qui sont liés à de telles conventions doivent être réglés par une commission de conciliation. Une commission de conciliation doit être établie par les parties à une convention collective, chaque partie y ayant un nombre égal de représentants.

2) En cas de litige, les parties à la convention collective doivent établir un rapport sur leurs divergences d'opinion et le soumettre dans un délai de trois jours au plus tard à la commission de conciliation. La commission de conciliation doit examiner le rapport dans un délai de sept jours.

3) La commission de conciliation doit prendre une décision d'un commun accord. La décision est obligatoire pour les deux parties à la convention collective et elle a la valeur d'une convention collective.

Article 27. Règlement des différends d'intérêts

Si une commission de conciliation ne parvient pas à s'entendre sur un différend concernant des intérêts, ce différend sera réglé conformément aux procédures prévues par la convention collective.

467. Au *Luxembourg*, la loi du 16 avril 1979 portant réglementation de la grève dans les services de l'Etat et des établissements publics placés sous le contrôle direct de l'Etat prévoit, en son article 2(1), que «les litiges collectifs [...] font l'objet d'une procédure de conciliation obligatoire devant une commission de conciliation». Les dispositions pertinentes de cette loi sont reproduites dans l'encadré ci-dessous.

Loi du 16 avril 1979 portant réglementation de la grève dans les services de l'Etat et des établissements publics placés sous le contrôle direct de l'Etat (Luxembourg)

Article 2.1

[...]

En dehors de son président, magistrat de l'ordre judiciaire, la commission de conciliation est composée paritairement de cinq représentants de l'autorité publique et de cinq représentants de l'organisation ou des organisations syndicales dont dépendent les agents en litige.

Le président est nommé par le Grand-Duc pour une période de trois ans; les représentants de l'autorité publique sont nommés par le ministre d'Etat; les représentants des organisations syndicales sont désignés par celles-ci, compte tenu des critères suivants:

- a) lorsque le litige collectif est généralisé, l'organisation ou les organisations syndicales les plus représentatives sur le plan national pour les secteurs visés par la présente loi auront seules le droit de désigner les cinq représentants parmi leurs membres;

b) lorsque le litige collectif n'est pas généralisé, mais qu'il est limité soit à l'une ou l'autre administration, soit à l'une ou l'autre carrière, l'organisation ou les organisations syndicales les plus représentatives sur le plan national désigneront trois représentants, l'organisation ou les organisations syndicales représentant pour le secteur concerné plus particulièrement les agents en litige, désigneront les deux autres.

3. En cas de non-conciliation, le différend est soumis, sur la demande de l'une des parties et dans un délai de quarante-huit heures, au président du Conseil d'Etat ou au membre du Conseil d'Etat par lui délégué comme médiateur.

Le médiateur essaie de concilier les parties. S'il n'y parvient pas, il leur soumet, dans un délai de huit jours, sous forme de recommandation, des propositions en vue du règlement du différend.

Article 3

Lorsqu'en cas d'échec de la procédure de conciliation et, le cas échéant, de la médiation, le personnel décide de recourir à la grève, la cessation concertée du travail doit être précédée d'un préavis écrit.

468. A *Maurice*, comme il a été signalé au paragraphe 391, la loi sur les relations professionnelles de 2008, qui s'applique au secteur public, prévoit l'établissement d'une Commission de conciliation et de médiation.

469. En *Nouvelle-Zélande*, les nouvelles institutions établies par la loi sur les relations professionnelles promeuvent le règlement 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 les salariés peuvent contacter les médiateurs pour demander leur aide 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 professionnelles qui peut prendre en charge de manière rapide, informelle et non conflictuelle les problèmes qui n'ont pu être résolus par la médiation.

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

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

472. Il existe un Conseil personnel-direction 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, au budget et à la gestion. En outre y siègent des représentants élus des quatre secteurs de la fonction publique. Le PSLMC a compétence exclusive pour traiter les différends liés à la négociation quand il y a nécessité de régler le conflit ou en cas d'impasse, ainsi que 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.

473. Au *Portugal*, la loi n° 59/2008 prévoit que les conflits collectifs du travail dans la fonction publique peuvent être soumis à la conciliation (art. 384), avec l'accord des deux parties ou de l'une seulement en l'absence de réponse de l'autre (art. 385). La conciliation est conduite par une personne désignée sur la base d'une liste comportant des personnes proposées par les travailleurs, les employeurs et par le président du Conseil économique et social. L'article 388 prévoit que la conciliation peut se transformer en médiation. Enfin, les articles 371 et 372 prévoient qu'à tout moment les parties peuvent décider de recourir à l'arbitrage volontaire sur les questions liées à l'interprétation, à la conclusion ou à la révision d'une convention collective; chaque partie nomme un arbitre; la sentence arbitrale a la force des dispositions d'une convention collective.

474. *L'arbitrage volontaire*. La commission souhaite signaler que l'arbitrage volontaire, c'est-à-dire à la demande des deux parties, est toujours légitime et en pleine conformité avec les conventions n^{os} 151 et 154. A cet égard, elle rappelle que, en 1977, la Commission de la fonction publique avait rejeté suite à un vote une proposition d'amendement des employeurs visant à supprimer le mot «volontaire» après le mot «arbitrage»; en 1978, contrairement au résultat de la discussion de 1977, un amendement tendant à supprimer le mot «volontaire» après le mot «arbitrage» a été adopté suite à un vote lors de la discussion, de sorte que le texte de la convention n° 151 parle seulement d'«arbitrage»²⁸¹.

475. Dans un grand nombre de pays, on a prévu la possibilité de soumettre les différends à l'arbitrage, généralement après épuisement de l'une des autres procédures préalables. Les procédures d'arbitrage peuvent figurer dans les dispositions légales ou se fonder sur un accord collectif ou un accord ponctuel entre les autorités et les organisations centrales de l'administration publique pendant le processus de négociation collective.

476. La fonction d'arbitrage est confiée parfois à des commissions paritaires ou à des organismes mixtes syndicats-direction; dans d'autres pays, le règlement des différends collectifs survenant dans la fonction publique est confié à des organismes officiels entièrement composés de personnes neutres. C'est le cas au *Japon* avec la Commission des relations professionnelles dans les sociétés publiques et entreprises nationales.

477. Dans certains pays, la législation délimite et restreint les questions pouvant donner lieu à l'arbitrage aux matières pouvant faire l'objet de négociations. Dans d'autres pays, la législation ou les conventions en vigueur excluent certaines questions du domaine de l'arbitrage. Certaines législations enfin prévoient expressément que l'arbitrage volontaire implique que, pendant que la décision arbitrale est en vigueur, le recours à la grève est interdit.

478. En *Espagne*, par la procédure d'arbitrage, les parties peuvent décider volontairement de soumettre à un tiers le règlement 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.

²⁸¹ Conférence internationale du Travail, 63^e session, 1977, *Compte rendu des travaux*, p. 679, rapport de la Commission de la fonction publique, paragr. 96; et Conférence internationale du Travail, 64^e session, 1978, *Compte rendu des travaux*, p. 25/10, rapport de la Commission de la fonction publique, paragr. 66.

479. En Roumanie, la loi sur le dialogue social n° 62/2011, publiée le 10 mai 2011, prévoit la possibilité de règlement amiable des conflits collectifs du travail par la conciliation obligatoire, la médiation et l'arbitrage (obligatoire si les parties en décident ainsi d'un commun accord)²⁸².

480. *L'arbitrage obligatoire.* En ce qui concerne l'arbitrage obligatoire, imposé soit directement en vertu de la législation ou d'une décision concrète du pouvoir législatif, soit par décision administrative ou à l'initiative d'une seule des parties, lorsque les parties n'arrivent pas à un accord ou après un certain nombre de jours de grève, la commission a signalé par le passé qu'il constitue «l'une des formes d'intervention les plus radicales des autorités en matière de négociation collective». L'expression «arbitrage obligatoire» donne lieu à une certaine confusion. Lorsque ces termes se réfèrent aux effets obligatoires d'une procédure d'arbitrage à laquelle les parties ont eu recours volontairement, la commission est d'avis qu'ils ne soulèvent pas de difficultés, les parties étant normalement censées accepter d'être liées par la décision de l'arbitre ou du conseil d'arbitrage qu'elles ont librement choisi. Le véritable problème se pose dans le cas d'un arbitrage que les autorités publiques peuvent imposer à la demande d'une seule des parties, ou de leur propre initiative, dans un conflit d'intérêts et dont les effets sont obligatoires pour les parties. L'arbitrage obligatoire dans le cas où les parties n'arrivent pas à un accord est, en règle générale, contraire aux principes de la négociation volontaire. La commission accepte cependant l'arbitrage obligatoire comme exception dans le cas de litiges dans la fonction publique, impliquant des fonctionnaires commis à l'administration de l'Etat, et dans le cas où est conclue une première convention collective (comme examiné au paragraphe 485). En dehors de l'administration publique, la commission admet seulement l'arbitrage obligatoire dans certaines circonstances particulières, à savoir: i) dans les services essentiels au sens strict du terme, soit 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; ii) lorsque, après des négociations prolongées et infructueuses, il devient évident que l'on ne sortira pas de l'impasse sans une initiative des autorités; ou iii) en cas de crise aiguë (par exemple en cas de guerre, de catastrophe naturelle, de conflits internes, de banqueroute). L'arbitrage accepté par les deux parties (volontaire) est, quant à lui, toujours légitime²⁸³.

481. Partant du principe qu'un accord négocié, aussi insatisfaisant qu'il puisse être, est préférable à une solution imposée, il devrait toujours être possible aux parties de retourner volontairement à la table des négociations, ce qui implique que tout mécanisme de règlement des conflits devrait inclure la possibilité de suspendre le processus d'arbitrage obligatoire si les parties veulent reprendre les négociations²⁸⁴. Par exemple, au Canada, les articles 137, paragraphe 2, et 144, paragraphe 2, de la loi sur les relations de travail dans la fonction publique de 2003 prévoit que «le président [de la Commission des relations de travail dans la fonction publique] peut attendre, avant de donner suite à la demande d'arbitrage, d'être convaincu que le demandeur a négocié suffisamment et sérieusement en ce qui touche le différend visé par celle-ci» et que «toute question renvoyée à l'arbitrage est réputée ne pas l'avoir été et ne peut faire l'objet de la décision arbitrale dans le cas où, avant qu'une telle décision n'ait été rendue, les parties arrivent à s'entendre et concluent une convention collective réglant la question».

482. *Règlement de conflits et arbitrage obligatoire.* Les principales difficultés rencontrées par la commission dans l'examen des législations nationales portent sur la

²⁸² Rapport soumis en vertu de l'article 19 de la Constitution de l'OIT.

²⁸³ Etude d'ensemble de 2012, paragr. 246 et 247.

²⁸⁴ Etude d'ensemble de 1994, paragr. 259.

possibilité donnée par certains pays d'imposer l'arbitrage à la demande d'une des parties seulement²⁸⁵, d'un tiers²⁸⁶ ou d'une autorité²⁸⁷, notamment dans des services qui ne sont pas essentiels au sens strict du terme ou lorsque sont imposées des considérations liées à la protection de certains intérêts. En fonction des systèmes, l'autorité publique administrative ou législative – intervenant de sa propre initiative ou à la demande de l'une des parties – est autorisée soit à tenter de régler elle-même le différend, soit à soumettre le différend à certains organismes spécifiques (Commission de conciliation ou organisme d'arbitrage), soit à déférer le différend à l'autorité judiciaire. De l'avis de la commission, en dehors des situations décrites dans les paragraphes précédents, l'ensemble de ces solutions pose des problèmes de compatibilité avec la convention²⁸⁸.

483. En revanche, certains pays prévoient que, lorsque la tentative de conciliation entre les parties au conflit n'a pas abouti, le différend est transmis à un organe spécifique indépendant chargé d'établir un rapport ou des recommandations qui, passé un certain délai, deviennent exécutoires si les parties en conflit ne les ont pas contestés²⁸⁹. La commission estime que ce type de disposition est compatible avec la convention si l'organe en question agit dans un délai légal raisonnable.

484. Au *Royaume-Uni*, le système des *review bodies* (organes d'examen), organes composés d'experts indépendants qui couvrent les personnes employées dans le secteur public, 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 de ces organes d'examen 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 organe d'examen 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.

485. *Conclusion d'une première convention collective.* Alors que la commission considère que l'arbitrage imposé par les autorités à la demande d'une seule partie est

²⁸⁵ Voir, par exemple, *Indonésie* – CEACR, observation, 2010; *République de Moldova* – CEACR, observation, 2011; *Ouganda* – CEACR, observation, 2011; *Zambie* – CEACR, observation, 2011. Par ailleurs, dans son rapport soumis en vertu de l'article 19 de la Constitution, le gouvernement des *Etats-Unis* indique que «the Federal Labor Relations Authority performs functions for Federal employee labor organizations [...], including resolution of complaints of unfair labor practices and disputes over the scope of collective bargaining negotiations. In addition, the [Federal Mediation and Conciliation Service] has authority to help resolve bargaining disputes between Federal agencies and labor organizations. If the dispute cannot be resolved voluntarily, either party may request the Federal Service Impasses Panel (FSIP) to consider the matter. The FSIP has authority to take whatever action is necessary to resolve the impasse, including direct assistance or binding arbitration.»

²⁸⁶ Voir, par exemple, *Portugal* – CEACR, observation, 2011.

²⁸⁷ Voir, par exemple, *Koweït* – CEACR, demande directe, 2011; *Malaisie* – CEACR, observation, 2011; et *Mauritanie* – CEACR, demande directe, 2011.

²⁸⁸ Il a été demandé à plusieurs pays de modifier leur législation sur ces points: voir, par exemple, *Angola* – CEACR, observation, 2010; *Botswana* – CEACR, observation, 2011; *Cuba* – CEACR, observation, 2010; *Egypte* – CEACR, observation, 2011; *Islande* – CEACR, observation, 2010; *Jamaïque* – CEACR, observation, 2010; *Liban* – CEACR, demande directe, 2011; *Mozambique* – CEACR, demande directe, 2011; *Népal* – CEACR, observation, 2011; *Papouasie-Nouvelle-Guinée* – CEACR, observation, 2011; *Fédération de Russie* – CEACR, observation, 2011; *Rwanda* – CEACR, observation, 2011; *Seychelles* – CEACR, observation, 2011; *Soudan* – CEACR, observation, 2011; *République-Unie de Tanzanie* – CEACR, observation, 2011; *Togo* – CEACR, observation, 2011; et *Zimbabwe* – CEACR, observation, 2011.

²⁸⁹ Voir, par exemple, les articles 242-248 du Code du travail du *Congo*.

d'une manière générale contraire au principe de la négociation volontaire des conventions collectives, elle admet une exception dans le cas de dispositions autorisant les organisations de travailleurs à engager une telle procédure en vue de la conclusion d'une première convention collective. L'expérience montrant que la conclusion d'une première convention collective constitue souvent une des étapes les plus difficiles dans l'établissement de saines relations professionnelles, de telles dispositions peuvent être considérées comme des mécanismes et procédures visant à promouvoir la négociation collective. Elle a noté à ce sujet que, au *Portugal*²⁹⁰, si des négociations prolongées et infructueuses débouchaient sur une situation de blocage apparaissant comme impossible à résoudre, l'imposition de l'arbitrage obligatoire serait limitée à la négociation d'une première convention collective.

486. La commission souligne que, dans l'administration publique, lorsque la négociation collective n'aboutit pas à un accord et que la législation ne reconnaît pas le droit de grève à certains fonctionnaires, 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 étant survenus. Cette protection devrait comprendre, par exemple, des procédures de conciliation et, éventuellement, d'arbitrage impartiales recueillant la confiance des intéressés, auxquelles les travailleurs et leurs organisations pourraient être associés. De telles décisions arbitrales devraient avoir un caractère obligatoire pour les deux parties et, une fois rendues, pouvoir être exécutées rapidement et complètement²⁹¹.

487. En *Colombie*, le Code du travail prévoit que les travailleurs peuvent choisir soit d'avoir recours à la grève, soit de soumettre un conflit à un tribunal arbitral (voir encadré ci-dessous).

Code du travail (Colombie)

Article 444. Décision des travailleurs

Si la procédure de règlement direct se termine sans que les parties soient parvenues à un accord total concernant le différend du travail, les travailleurs pourront choisir de déposer un préavis de grève ou de soumettre leur différend à la décision d'un tribunal d'arbitrage.

La grève ou la demande d'arbitrage sont décidées dans un délai de dix (10) jours après la fin de l'étape de règlement direct, au moyen d'un vote à bulletins secrets, personnel et sans possibilité de procuration, à la majorité absolue des travailleurs de l'entreprise ou de l'assemblée générale des membres du syndicat ou des syndicats qui regroupent plus de la moitié des travailleurs.

Article 452. Procédure d'arbitrage

1. Sont soumis à l'arbitrage obligatoire:

- a) les conflits collectifs du travail qui se présentent dans les services publics essentiels et qui n'ont pas été résolus lors de la procédure de règlement direct;
- b) les conflits collectifs du travail au cours desquels les travailleurs ont choisi de recourir à l'arbitrage en vertu de l'article 444 du présent code;
- c) les conflits collectifs du travail concernant des syndicats minoritaires, à condition que la majorité absolue des travailleurs de l'entreprise n'ait pas opté pour la grève lorsque celle-ci est pertinente.

2. Les conflits collectifs dans d'autres entreprises peuvent être soumis à l'arbitrage volontaire après accord entre les parties.

²⁹⁰ *Portugal* – CEACR, observation, 2011.

²⁹¹ Etude d'ensemble de 2012, paragr. 141.

488. En *Algérie*, la loi n° 90-02 du 6 février 1990 relative à la prévention et au règlement des conflits collectifs du travail et à l'exercice du droit de grève institue en son titre V une commission nationale d'arbitrage (voir encadré ci-dessous).

Loi n° 90-02 (Algérie)

Article 49

La Commission nationale d'arbitrage est compétente pour les différends collectifs de travail:

- qui concernent les personnels auxquels le recours à la grève est interdit;
- qui lui sont soumis dans les conditions prévues à l'article 48 de la présente loi.

Article 50

La Commission nationale d'arbitrage statue sur les différends collectifs de travail dont elle est saisie, dans un délai n'excédant pas trente (30) jours:

- par le ministre, le wali ou le président de l'Assemblée communale populaire concernés, dans les conditions fixées à l'article 48 ci-dessus;
- par le ministre concerné ou les représentants des travailleurs pour les personnels prévus à l'article 43 ci-dessus.

Elle reçoit communication de toute information ayant trait au différend collectif de travail ainsi que tout document établi dans le cadre des procédures de conciliation et de médiation prévues.

Article 51

La Commission nationale d'arbitrage est présidée par un magistrat près de la Cour suprême et est composée, en nombre égal, de représentants désignés par l'Etat et de représentants des travailleurs.

La composition et les modalités de désignation des membres de la commission ainsi que son mode d'organisation et de fonctionnement sont définis par voie réglementaire.

Article 52

Les sentences arbitrales sont rendues exécutoires par ordonnance du premier président de la Cour suprême.

Elles sont notifiées aux parties dans les trois (3) jours de leur date de décision par le président de la Commission nationale d'arbitrage.

489. Au *Canada*, 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 un accord collectif mais n'ont pu s'entendre sur une condition d'emploi qui peut figurer dans une 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 des relations de travail dans la fonction publique 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 concerne 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 l'accord collectif. Il doit prendre à cet effet un certain nombre de facteurs en considération: attirer des personnes ayant les compétences voulues 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 ainsi que de l'état de l'économie canadienne et de la situation fiscale du gouvernement.

490. Au *Canada*, 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. Par ailleurs, 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.

491. *Quelques exemples de mécanismes nationaux de règlement des conflits dans la fonction publique.* En *Afrique du Sud*, la loi sur les relations professionnelles (art. 35) établit un Conseil de coordination de la négociation dans la fonction publique (PSCBC) pour la fonction publique dans son ensemble. En 1998, le PSCBC a adopté son propre système pour résoudre les différends de droits et d'intérêts. Les différends de droit (portant par exemple sur une pratique de travail individuelle ou sur l'interprétation et l'application d'une convention collective) sont soumis au Conseil pour conciliation dans les 30 jours, faute de quoi le différend doit être soumis à l'arbitrage dans les 90 jours (ou, dans de rares cas, au tribunal du travail). Les différends d'intérêts sont soumis au Conseil pour conciliation et, si les parties ne trouvent pas de solution au différend dans les 30 jours (ou dans une période plus longue qu'elles auraient décidée), elles peuvent exercer leurs droits (c'est-à-dire le droit de grève, soumettre le différend à l'arbitrage s'il est question d'un service essentiel ou si les parties en conviennent). Des procédures détaillées existent quant à la conciliation et incluent la création jointe de commissions de conciliation ou d'arbitrage.

492. En *Argentine*, dans le cadre de l'autorégulation du conflit, la convention collective générale de travail pour l'administration publique nationale, conclue en 2006, prévoit que toute partie à la convention collective de travail peut demander l'intervention de la Commission permanente d'application et des relations du travail (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.

493. 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 une manifestation expresse de la 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.

494. Au *Burundi*, les articles 32 à 35 de la loi n° 1/015 du 29 novembre 2002, portant réglementation de l'exercice du droit syndical et du droit de grève dans la fonction publique, traitent des différends collectifs et des procédures à suivre. Pendant la grève, les négociations doivent se poursuivre entre les parties ou sous la direction d'un médiateur agréé d'un commun accord entre les parties. En cas de désaccord sur le médiateur ou d'échec de la médiation, un conseil d'arbitrage est nommé par le ministre de la Fonction publique sur requête d'une des parties. Dans les quatre jours francs suivant sa nomination, le Conseil d'arbitrage rend une sentence arbitrale, laquelle est notifiée immédiatement aux parties. En cas de non-conciliation, le différend est porté devant la Cour administrative par la partie perdante. Tout en notant les indications du gouvernement sur l'effet de l'intervention de la cour et, notamment, sur le fait que la décision de la Cour administrative n'est pas exécutoire en cas d'appel d'une des parties, et qu'en pratique aucun cas n'a été porté devant la Cour administrative car le gouvernement entend régler tout différend à l'amiable, la commission a observé, à de nombreuses reprises, que le recours à la Cour administrative semble aboutir à un système d'arbitrage obligatoire pour mettre fin au conflit ²⁹².

495. Au *Canada*, outre les différents aspects des procédures de règlement des conflits déjà envisagés ci-dessus dans les sections pertinentes, deux dispositions de la loi sur les relations de travail dans la fonction publique sont intéressantes aux fins de cette étude (voir encadré ci-dessous).

Loi sur les relations de travail dans la fonction publique (Canada)

182. (1) Par dérogation aux autres dispositions de la présente partie, l'employeur et l'agent négociateur représentant une unité de négociation peuvent, à toute étape des négociations collectives, convenir de renvoyer à toute personne admissible, pour décision définitive et sans appel conformément au mode de règlement convenu entre eux, toute question concernant les conditions d'emploi des fonctionnaires de l'unité pouvant figurer dans une convention collective.

207. Sous réserve des lignes directrices ou des directives élaborées par l'employeur, chacun des administrateurs généraux de l'administration publique centrale établit, en collaboration avec les agents négociateurs représentant des fonctionnaires dans le secteur de l'administration publique centrale dont il est responsable, un système de gestion informelle des conflits et avise les fonctionnaires de la disponibilité de celui-ci.

496. *Mécanismes de médiation sous l'égide du BIT*. Le Département des normes internationales du travail du BIT a promu des mécanismes tripartites de règlement des conflits à la demande des gouvernements à l'encontre desquels des plaintes ont été présentées par des organisations syndicales auprès du Comité de la liberté syndicale. Ces mécanismes qui ont des fonctions de médiation et qui se fondent sur l'acceptation et la présence des parties concernées incluent la possibilité de demander la présence éventuelle d'autorités nationales compétentes en matière de supervision des normes et d'interprétation. Ces mécanismes ont permis de résoudre des problèmes posés en matière de liberté syndicale et de négociation collective et contenus dans des plaintes formelles

²⁹² *Burundi* – CEACR, convention n° 87, demande directe, 2012.

soumises au Comité de la liberté syndicale, par exemple en ce qui concerne la *Colombie* ou le *Panama*, de sorte que les plaintes en question ont pu être retirées.

497. Ces mécanismes permettent aussi d'examiner, le cas échéant, au niveau national des plaintes en violation des droits syndicaux avant qu'elles ne soient portées à l'attention du Comité de la liberté syndicale. Ce type de mécanisme promeut, d'une façon originale, l'exercice des droits syndicaux et le règlement des problèmes de liberté syndicale au niveau national.

498. Pour l'efficacité des mécanismes, il est souhaitable qu'un médiateur national (assisté au début par des hauts fonctionnaires du BIT) ayant un statut permanent soit désigné par les organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives.

Quatrième partie

Evolutions positives et difficultés en matière de ratification

499. La commission observe que de nombreux pays ont adopté des mesures qui sont en conformité avec les dispositions des conventions n^{os} 151 et 154. La commission signale ci-après l'état des ratifications, l'état des processus en cours de ratification de ces conventions et les demandes d'assistance technique à l'OIT. De l'avis de la commission, le bilan de cette situation est positif.

500. La commission note que 48 Etats Membres ont ratifié la convention (n^o 151) sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978, et que 43 Etats Membres ont ratifié la convention (n^o 154) sur la négociation collective, 1981. Vingt-neuf Etats Membres ont ratifié les deux conventions. Voir annexe III.

501. La commission note notamment avec **satisfaction** que, depuis 2010, le *Brésil*, la *Slovaquie* et la *Slovénie* ont ratifié la convention n^o 151 et que le *Bénin* et la *Fédération de Russie* ont ratifié la convention n^o 154.

502. La commission note avec **intérêt** que plusieurs gouvernements indiquent dans leur rapport que *des mesures importantes ont été prises en vue de ratifier ces conventions*. Ainsi:

- le gouvernement du *Maroc* indique que, suite à un accord obtenu après examen dans le cadre du dialogue social, la procédure de ratification de la convention n^o 151 est en phase finale et que les instruments de ratification parviendront très prochainement au BIT;
- le gouvernement de l'*ex-République yougoslave de Macédoine* indique que le programme par pays de promotion du travail décent (2010-2013) prévoit la ratification des conventions n^{os} 151 et 154 en 2012.

503. D'autre part, la commission **se félicite** des informations fournies par certains gouvernements qui font état de *discussions tripartites ou bipartites à venir*:

- le gouvernement de la *République tchèque* indique que la question de la ratification des conventions n^{os} 151 et 154 est à l'ordre du jour de la commission nationale tripartite;
- le gouvernement de la *Croatie* indique que des consultations additionnelles avec les acteurs concernés sont nécessaires (convention n^o 154);
- le gouvernement du *Kenya* indique que des discussions tripartites sont en cours sur les questions relatives aux employés du secteur public, au sein du Comité consultatif national tripartite;
- le gouvernement du *Bénin* indique que la convention n^o 151 a fait l'objet de discussions bipartites au sein du Conseil national du travail en 2011.

504. La commission note que *certaines gouvernements envisagent une éventuelle ratification*:

- le gouvernement de la *République arabe syrienne* indique que les conventions n^{os} 151 et 154 feront l'objet d'une étude de la part du Conseil consultatif pour le dialogue social, en vue d'une éventuelle ratification;
- le gouvernement d'*El Salvador* signale que la question n'a pas été discutée au sein de la commission nationale tripartite, mais que la ratification est envisagée (convention n^o 154).

505. La commission note que certains gouvernements font état *de projets de modifications législatives* concernant les sujets traités dans les conventions n^{os} 151 et/ou 154:

- le gouvernement des *Philippines* indique que des modifications législatives sont en projet en vue d'une mise en conformité avec les conventions n^{os} 151 et 154 mais qu'elles devront être examinées dans le cadre du *National Tripartite Industrial Peace Council*;
- le gouvernement des *Seychelles* indique qu'il a l'intention de revoir sa législation en prenant en compte les dispositions de la convention n^o 154;
- le gouvernement du *Viet Nam* souligne que des réformes législatives sont en cours et que la possibilité de ratifier les conventions n^{os} 151 et 154 sera examinée ultérieurement;
- le gouvernement du *Zimbabwe* indique qu'un atelier a été organisé en novembre 2011 sous l'égide du BIT pour permettre des discussions bipartites sur les conventions n^{os} 151 et 154, en préparation de leur ratification; ces consultations bipartites ont abouti à un accord sur l'importance de ces ratifications; le gouvernement indique cependant qu'il devra revoir et mettre en conformité la législation avant de prendre une décision sur la ratification, et que des réformes sont en cours;
- plusieurs autres gouvernements (*Etat plurinational de Bolivie, Erythrée, Estonie, Mozambique*) indiquent que des réformes législatives sont en cours dans des domaines régis par les conventions n^{os} 151 et 154.

506. A cet égard, la commission souhaite encourager ces gouvernements à continuer à prendre des mesures en vue d'une plus grande conformité avec les conventions n^{os} 151 et 154 afin d'avancer dans le processus d'une éventuelle ratification de ces conventions.

507. La commission note que plusieurs Etats Membres indiquent *qu'aucune analyse détaillée de la législation nationale* n'a été effectuée afin d'évaluer la conformité de celle-ci avec les dispositions des conventions n^{os} 151 et 154 (notamment, l'*Australie*, la *Bosnie-Herzégovine*, le *Canada*, *Israël*, le *Nicaragua* et le *Sénégal*; et le *Guatemala* et le *Honduras*, uniquement en ce qui concerne la convention n^o 151).

508. La commission espère que les Etats concernés procéderont, dans un proche avenir, à une analyse de la législation et de la pratique nationales afin d'en évaluer la conformité avec les conventions n^{os} 151 et 154 et la possibilité de ratifier ces conventions. La commission rappelle que l'assistance du BIT est à leur disposition.

509. La commission note que certains gouvernements *n'envisagent pas la ratification*:

- le gouvernement de l'*Indonésie* signale qu'il y a encore à avancer dans la volonté politique des acteurs sociaux pour la ratification des conventions n^{os} 151 et 154;

- le gouvernement de *Singapour* indique que la ratification des conventions n^{os} 151 et 154 n'est pas envisagée;
- le gouvernement du *Danemark* indique qu'il n'y a pas de consensus au sein de la commission nationale tripartite chargée d'examiner la question de la ratification éventuelle de la convention n^o 154;
- le gouvernement de la *Namibie* indique que la convention n^o 151 a été inscrite à l'ordre du jour du Conseil du travail tripartite (organe compétent pour émettre des recommandations sur la possibilité pour la Namibie de ratifier) en novembre 2011; tout en évoquant également une décision ministérielle adoptée dans le cadre de la Communauté de développement d'Afrique australe (SADC) qui prévoit que les pays membres devraient faire leur possible pour ratifier les conventions, le gouvernement signale qu'à l'échelon national la ratification de la convention n^o 151 n'est pas envisagée.

510. La commission note que plusieurs gouvernements indiquent que *la question de la possible ratification des conventions n^{os} 151 et 154 n'a pas été discutée au sein de l'organe compétent*:

- le gouvernement de l'*Afrique du Sud* indique que la possible ratification des conventions n^{os} 151 et 154 n'a pas été discutée au sein du *National Economic Development and Labour Council* (NEDLAC);
- le gouvernement de l'*Australie* indique que la possible ratification des conventions n^{os} 151 et 154 n'a pas été discutée au sein de l'*Australian Governments International Labour Affairs Committee* (ILAC);
- le gouvernement de la *Bosnie-Herzégovine* indique qu'il va envisager la possibilité d'organiser des discussions tripartites sur la question de la ratification des conventions n^{os} 151 et 154;
- le gouvernement des *Etats-Unis* indique que la possible ratification des conventions n^{os} 151 et 154 n'a pas fait l'objet d'un examen au sein du *Tripartite Panel on International Labour Standards*;
- le gouvernement de la *Nouvelle-Zélande* indique que sa législation n'établit pas de distinction entre les employés du secteur privé et ceux du secteur public, et que la possible ratification des conventions n'a pas été formellement discutée;
- les gouvernements de la *Bulgarie*, de l'*Egypte*, du *Japon*, du *Sénégal*, des *Seychelles*, du *Swaziland* et de la *République bolivarienne du Venezuela* indiquent que la possible ratification des conventions n^{os} 151 et 154 n'a pas été discutée de manière tripartite.

511. La commission invite ces gouvernements à engager un dialogue tripartite sur une éventuelle ratification.

512. La commission note que d'autres Etats Membres indiquent qu'ils ne sont pas en mesure de ratifier les conventions en raison *des divergences de fond* existant entre la législation et la pratique nationales et les dispositions des conventions:

1. *Convention (n^o 151) sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978.* Certains pays indiquent qu'ils ne sont pas en mesure de ratifier la convention en raison des divergences existant entre la législation et la pratique nationales et les dispositions de la convention. Quelques pays (*République de Corée, Japon, Lituanie*) déclarent de manière générale que certaines des dispositions ne sont pas compatibles avec le droit interne et empêchent la ratification alors que d'autres

Etats signalent des aspects particuliers de la convention qui posent problème dans la perspective d'une ratification. Ainsi: le gouvernement de l'*Allemagne* indique que la législation allemande prévoit que la détermination des conditions d'emploi des fonctionnaires relève du pouvoir législatif; le gouvernement de l'*Autriche* indique que l'analyse des lois a révélé que certains Etats fédérés ne disposent pas de dispositions législatives en ce qui concerne les employés des Länder et les employés municipaux; le gouvernement du *Bangladesh* indique que les questions relatives aux fonctionnaires publics relèvent des procédures du gouvernement et ne sont pas soumises à discussion tripartite; le gouvernement de la *France* indique que l'Etat employeur ne peut pas recourir à des procédures telles que la médiation, la conciliation ou l'arbitrage pour régler des différends survenant à propos de la détermination des conditions statutaires et réglementaires applicables aux fonctionnaires; le gouvernement de la *Malaisie* estime que la législation et la pratique nationales posent des problèmes de compatibilité avec les articles 4 et 5 de la convention; le gouvernement de *Maurice* indique trois types d'obstacles à la ratification: l'extension des garanties prévues par la convention aux forces de police, l'extension du droit de grève aux pompiers et au service des prisons et le fait que la négociation collective n'existe pratiquement pas dans le secteur public; le gouvernement du *Mexique* se réfère à une décision adoptée en 1981 par le Sénat dans laquelle il donne les raisons empêchant la ratification de la convention, qui sont notamment liées à son champ d'application (article 1 de la convention) et aux méthodes de détermination des conditions d'emploi (article 7 de la convention). Le gouvernement de la *Roumanie* ne considère pas opportune la ratification de la convention qui ne fait, selon lui, que compléter les dispositions de la convention n° 98; il évoque également la rigueur budgétaire dans le contexte de la crise.

2. *Convention (n° 154) sur la négociation collective, 1981.* Un certain nombre de pays indiquent qu'ils ne sont pas en mesure de ratifier la convention en raison des divergences existant entre la législation et la pratique nationales et les dispositions de la convention. Quelques pays (*République de Corée, Honduras, Japon*) déclarent de manière générale que certaines des dispositions ne sont pas compatibles avec le droit interne et empêchent la ratification alors que d'autres Etats signalent des aspects plus particuliers de la convention qui posent problème dans la perspective d'une ratification. Ainsi: le gouvernement de l'*Allemagne* indique que la législation allemande prévoit que la détermination des conditions d'emploi des fonctionnaires relève du pouvoir législatif; le gouvernement du *Bangladesh* indique que les questions relatives aux fonctionnaires publics relèvent des procédures du gouvernement et ne sont pas soumises à discussion tripartite; le gouvernement de la *France* indique que, bien que la négociation soit consacrée explicitement dans le statut général de la fonction publique et que des critères de reconnaissance de la validité des accords ont été fixés dans la loi, les accords ne peuvent produire d'effets juridiques; le gouvernement de la *Malaisie* indique que les employés du gouvernement ne peuvent pas négocier collectivement avec l'employeur et que les conditions de service sont déterminées de manière unilatérale par ce dernier; le gouvernement du *Mexique* se réfère à une décision adoptée en 1982 par le Sénat, dans laquelle il donne les raisons empêchant la ratification de la convention, qui sont notamment liées à son champ d'application (articles 1 et 5, paragraphe 2 a), de la convention); le gouvernement du *Portugal* indique que, en l'absence d'accord dans le cadre de la négociation d'une convention collective dans le secteur de l'administration publique, l'une des parties peut demander un arbitrage, ce qui pourrait poser des problèmes de conformité avec la convention.

513. La commission note que certains des obstacles soulevés ne devraient pas empêcher la ratification et espère que la présente étude permettra d'éclaircir, pour les pays concernés, la portée des dispositions des conventions. La commission souhaite se référer notamment aux parties de l'étude d'ensemble concernant la compatibilité de la négociation collective dans l'administration publique avec les régimes statutaires, sous les conditions exposées, et rappelle le fait que l'incorporation des conventions collectives dans un texte légal (loi, règlement, circulaire) pour que leur application soit possible est en conformité avec les conventions n^{os} 151 et 154. La commission se réfère également à ses conclusions sur les mécanismes de résolution des conflits. La commission espère aussi qu'à la lumière d'une nouvelle analyse ces pays pourront avancer vers la ratification des conventions. La commission rappelle que le Bureau est à la disposition des pays concernés pour donner les explications nécessaires et essayer de lever les obstacles, à travers l'assistance technique.

514. La commission note enfin que certains Etats invoquent *d'autres raisons* qui les empêcheraient de ratifier ou d'examiner la ratification. Ainsi, certains Etats Membres ont évoqué des difficultés économiques et financières entravant la ratification (*Guatemala*) ou encore le contexte de la crise (*Roumanie*).

515. Le gouvernement du *Canada* indique que, en matière de ratification des conventions de l'OIT, priorité est donnée à la ratification des conventions fondamentales et de gouvernance.

516. Le gouvernement du *Panama* indique que la priorité est donnée aux réformes nécessaires pour mettre la législation et la pratique nationales en conformité avec les conventions n^{os} 87 et 98.

517. Le gouvernement de la *Serbie* indique que la possibilité de ratifier les conventions n^{os} 151 et 154 sera examinée après que les ratifications en cours (conventions n^{os} 181, 184 et 150) seront terminées.

518. Enfin, la commission relève que les Etats suivants *n'ont pas soumis les instruments* qui font l'objet de la présente étude à l'autorité nationale compétente conformément à l'article 19 de la Constitution de l'OIT:

– *Sierra Leone:*

- convention (n^o 151) sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978;
- convention (n^o 154) sur la négociation collective, 1981;
- recommandation (n^o 159) sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978;
- recommandation (n^o 163) sur la négociation collective, 1981.

– *Haïti:*

- convention (n^o 154) sur la négociation collective, 1981;
- recommandation (n^o 163) sur la négociation collective, 1981.

– *El Salvador:*

- convention (n^o 154) sur la négociation collective, 1981.

– *Congo:*

- recommandation (n^o 163) sur la négociation collective, 1981.

519. La commission rappelle à ce propos que, conformément à l'article 19 de la Constitution de l'OIT, chacun des Etats Membres doit soumettre les conventions et recommandations «à l'autorité ou aux autorités dans la compétence desquelles rentre la matière, en vue de la transformer en loi ou de prendre des mesures d'un autre ordre». La commission espère que ces Etats soumettront les instruments concernés aux autorités compétentes dans un proche avenir, si besoin avec l'assistance technique du BIT.

520. *Demande d'assistance technique.* Les gouvernements du *Bangladesh*, de l'*Erythrée* et du *Kenya* signalent le besoin d'assistance technique pour préparer une éventuelle ratification des conventions n^{os} 151 et 154.

521. Le gouvernement du *Bénin*, soulignant la récente ratification de la convention n^o 154, indique qu'il voudrait compter sur l'appui technique du BIT pour mettre la législation nationale en conformité avec la convention et la faire connaître. Eu égard à la convention n^o 151, il souligne le besoin d'assistance technique et financière.

522. Le gouvernement de l'*Etat plurinational de Bolivie* signale le besoin d'assistance technique pour l'élaboration de la nouvelle législation sur les agents publics.

523. Les gouvernements de la *Bosnie-Herzégovine*, du *Brésil*, du *Honduras*, de l'*Indonésie*, du *Panama* et de la *Serbie* indiquent que des informations détaillées sur les instruments en question et des exemples de bonnes pratiques en matière de mise en œuvre seraient utiles.

524. Le gouvernement du *Chili* estime qu'il serait nécessaire que des experts de l'OIT donnent des formations à des fonctionnaires publics et aux acteurs sociaux qui dans le cadre de leurs fonctions doivent connaître les instruments en question.

525. Le gouvernement de la *Colombie* qui a ratifié les conventions estime qu'il pourrait être utile de procéder à une analyse comparée des législations relatives à la négociation collective dans les pays des Amériques.

526. Le gouvernement du *Costa Rica* souligne la nécessité de renforcer les capacités en matière de techniques de négociation dans le secteur public ainsi que d'organiser des activités de promotion de la syndicalisation et de la négociation collective dans ce secteur.

527. Le gouvernement de la *République tchèque* indique qu'une assistance technique serait utile pour préciser certains termes des conventions et qu'un aperçu des législations existant dans des pays similaires serait également utile.

528. Le gouvernement de la *Jordanie* indique qu'une assistance technique serait utile dans les domaines suivants: sensibilisation au contenu des instruments pour tous les acteurs concernés, formation des fonctionnaires chargés des questions relatives aux normes internationales du travail.

529. Le gouvernement du *Paraguay* indique qu'il a reçu en 2008 et en 2009 l'assistance technique du BIT dans les domaines sur lesquels portent les instruments examinés dans la présente étude et indique son souhait de poursuivre cette coopération, entre autres, dans les domaines suivants: renforcement des capacités en matière de négociation collective dans le secteur public, intégration des critères de travail décent dans l'emploi public, attention particulière à l'accès à l'emploi public des personnes autochtones et conciliation.

530. Le gouvernement du *Sénégal* estime qu'une révision des instruments à l'étude serait utile, car il conviendrait de s'interroger sur l'opportunité de la distinction entre travailleurs des secteurs privé et public. Il indique par ailleurs qu'il bénéficie déjà d'une

assistance technique dans le cadre du programme PAMODEC, mais que celle-ci gagnerait à être étendue, notamment afin d'évaluer de façon globale les questions des relations du travail dans la fonction publique et de la négociation collective dans le pays.

531. Le gouvernement des *Seychelles* indique qu'il a reçu l'assistance technique du BIT dans les domaines sur lesquels portent les instruments à l'étude et indique son souhait de poursuivre cette coopération, notamment en vue d'une réforme de la loi de 1994 sur les relations du travail.

532. Le gouvernement du *Viet Nam* demande l'assistance technique et financière du BIT pour évaluer la possibilité de ratifier les conventions n^{os} 151 et 154 et examiner les projets de modification de la législation à venir.

533. Le gouvernement du *Zimbabwe* indique que l'assistance technique déjà fournie par le BIT, notamment en matière de mise en conformité de la législation, doit se poursuivre et que les capacités des acteurs nationaux tripartites doivent être renforcées.

534. Tout en notant que certains gouvernements ont bénéficié de l'assistance technique du Bureau et que d'autres gouvernements en ont fait la demande, la commission invite ces derniers à concrétiser avec le Bureau – si cela n'a pas déjà été fait – leur demande d'assistance technique et espère que celle-ci permettra d'avancer dans l'application des principes des conventions n^{os} 151 et 154 et éventuellement de franchir le pas vers une possible ratification.

Cinquième partie

Observations des organisations d'employeurs et de travailleurs

Organisations de travailleurs

535. La commission note que, selon les 140 observations fournies par les organisations syndicales concernant les quatre instruments couverts par la présente étude, des catégories importantes d'agents publics seraient privées, dans un certain nombre de pays, des droits et avantages prévus par ces instruments ou que leur reconnaissance ferait l'objet de restrictions plus ou moins graves selon les cas.

536. La commission note que l'une des principales préoccupations signalées par les organisations syndicales porte sur le recours aux restructurations administratives pour éliminer ou réduire les organisations de travailleurs dans la fonction publique et empêcher ou limiter l'application des accords collectifs et l'impact négatif des formes précaires d'emploi (de plus en plus fréquentes) sur les droits syndicaux et la protection des travailleurs; certains gouvernements y ont recours pour accomplir des tâches permanentes statutaires.

537. Certaines organisations syndicales indiquent que, dans le cadre de ces restructurations, une pratique de renonciation obligatoire au poste de travail avec paiement d'une indemnité a été instaurée dans leur pays pour les agents syndiqués. Certaines de ces modalités de contrats (par exemple, contrats temporaires à court terme, sous-traitance ou contrats à prestations de services – ces derniers excluant par définition la négociation collective) privent souvent les travailleurs du droit de négociation collective, particulièrement lorsqu'elles cachent une relation de travail réelle et permanente. Il ressort des commentaires des organisations de travailleurs que les restructurations, la réduction de l'appareil de l'Etat et la précarisation de l'emploi dans la fonction publique ont entraîné une baisse significative du taux de syndicalisation et la disparition d'organisations syndicales.

538. La commission note que la législation octroie généralement des protections contre les actes d'ingérence et de discrimination antisyndicale, des facilités aux représentants des travailleurs ou prévoit des mécanismes bilatéraux de négociation collective – sachant que, dans certains pays, il existe toujours des vides juridiques – mais qu'il n'est pas facile, au dire de bon nombre d'organisations syndicales, de faire appliquer ces dispositions.

539. En ce qui concerne les protections contre les actes d'ingérence et de discrimination antisyndicale, il ressort des commentaires que les sanctions applicables sont trop souvent peu dissuasives et que les menaces, transferts ou licenciements de dirigeants syndicaux sont fréquents. La commission note que, dans certains pays, des primes sont offertes aux travailleurs non syndiqués ou que l'accès à certains postes n'est possible que si l'on est

membre d'un syndicat en particulier (un exemple est donné dans le milieu de l'éducation pour accéder à un poste d'enseignant). Les organisations de travailleurs déplorent la lenteur des procédures à suivre pour obtenir justice.

540. En ce qui concerne les facilités octroyées aux représentants des travailleurs, les principaux problèmes signalés par les organisations syndicales sont les suivants: législation insuffisante en ce qui a trait au temps libre pour les dirigeants syndicaux, difficulté de se le faire octroyer; ce dernier serait souvent refusé sans raison valable et écourté de façon unilatérale par l'employeur, malgré les accords collectifs en vigueur; difficulté d'accès aux lieux de travail; difficulté de faire appliquer le prélèvement des cotisations syndicales par l'employeur et nombreux obstacles à l'accès aux informations financières des organismes publics ou du gouvernement.

541. Quant à la négociation collective, il apparaît que, dans certains pays, elle serait peu utilisée pour déterminer les conditions d'emploi des fonctionnaires, souvent tenus d'accepter les conditions minima fixées par la loi. D'autres commentaires font état de l'absence (ou de la non-publication) de statistiques sur la négociation collective (seulement une organisation de travailleurs a envoyé des statistiques) ou que les employeurs publics ne fournissent pas les informations nécessaires aux organisations de travailleurs.

542. Dans certains pays, il n'existerait aucun mécanisme formel de négociation collective dans les services publics. Dans d'autres, le contenu des négociations serait très restreint, le gouvernement invoquant sa prérogative pour réglementer de manière unilatérale bon nombre de matières, dont, bien souvent, les rémunérations. Par ailleurs, lorsqu'il est fait recours à la négociation collective et que des accords sont conclus, les organisations syndicales peinent à faire reconnaître leur force obligatoire et à les faire respecter. Dans certains pays, la négociation collective avec les organisations représentatives est écartée par les autorités qui invoquent des retards dans le renouvellement des comités exécutifs de ces organisations, alors que ces retards seraient l'œuvre d'organes de l'Etat qui s'ingèrent dans les élections.

543. La commission note aussi que les organisations syndicales dénoncent l'inexistence ou le mauvais fonctionnement des mécanismes de règlement des conflits. Dans certains pays, le recours à l'arbitrage ou aux tribunaux de droit commun ne serait d'aucun secours, les décisions n'étant pas respectées ni mises en œuvre par l'administration publique. Certaines organisations indiquent par ailleurs que l'arbitrage est obligatoire dans leur législation nationale. D'autres expriment leur manque de confiance dans les mécanismes de règlement des conflits, ces derniers n'étant pas impartiaux de par leur nature puisque souvent constitués ou gérés par les institutions publiques (cas, par exemple, du processus de nomination des arbitres). De plus, certains gouvernements feraient fi du principe de la représentativité syndicale aux fins de la négociation collective, privilégiant les organisations proches du gouvernement.

544. La commission note que, selon certaines organisations syndicales, il y a des problèmes d'application pratique au niveau de la coordination des accords collectifs. Dans certains pays, lorsque les accords sont négociés par les organisations syndicales au niveau national, la consultation des organisations au niveau local pourrait être renforcée.

545. La commission note que les organisations syndicales dénoncent la révision unilatérale d'accords collectifs dans le secteur public. A cet égard, elle observe que bon nombre d'organisations soulignent que des lois adoptées ces dernières années par les gouvernements sans consultation préalable ont eu pour effet de modifier unilatéralement les conditions d'emploi des agents publics établies par des accords collectifs. Certaines mesures prises en réponse à la crise économique ont empêché la négociation de

nouvelles augmentations de salaires; d'autres ont même imposé des réductions de salaire pour les années à venir, souvent sans respecter les accords collectifs en vigueur. La commission note que certaines organisations syndicales se plaignent de la présence et du rôle des autorités budgétaires dans le processus de négociation collective pour ce qui est des rémunérations et des clauses ayant un impact économique. Dans certains pays, les employeurs publics qui ne se conforment pas aux directives des autorités budgétaires peuvent être sanctionnés pénalement.

546. Enfin, les organisations syndicales indiquent que les gouvernements ne les consultent guère, voire pas, avant l'adoption ou la modification de lois concernant les conditions de travail dans le secteur public. Certaines organisations soulignent le besoin d'assistance technique du BIT pour l'application des droits syndicaux dans l'administration publique en ce qui concerne la négociation collective. D'autres suggèrent que soit menée une étude de droit comparé à l'échelle régionale dans le secteur public.

547. La commission signale que ces commentaires rejoignent en général des points soulevés dans la présente étude et dans les observations de la commission au cours des dernières années. Elle renvoie aux conclusions générales présentées au chapitre suivant. Elle relève cependant que le nombre et la nature des problèmes varient d'un pays à l'autre et que les problèmes détectés pourraient faire l'objet d'une analyse tripartite à l'intérieur de chaque pays. Elle invite les gouvernements à examiner avec les organisations d'agents publics et les employeurs de l'administration de l'Etat l'application des conventions n^{os} 151 et 154 à la lumière des problèmes soulevés dans la présente étude et des conclusions qui y sont formulées. La commission souhaite néanmoins mettre l'accent sur la précarisation de la situation des fonctionnaires au regard de la législation ou de la pratique dans beaucoup de pays, aspect auquel elle consacre plusieurs de ses conclusions générales.

Organisations d'employeurs

548. La commission note que cinq organisations nationales d'employeurs ont fait parvenir leurs observations. Trois organisations indiquent que, dans les pays concernés, la législation et la pratique sont en conformité avec les conventions n^{os} 151 et 154; une d'elles précise que les mécanismes de négociation collective dans la fonction publique sont informels. Une autre organisation indique que, dans son pays, les fonctionnaires ont la possibilité d'envoyer des «mémorandums respectueux» (selon cette organisation, il s'agit d'un instrument analogue aux accords collectifs); en outre, la négociation collective volontaire serait possible dans les institutions autonomes, semi-autonomes et décentralisées du secteur public. Cette organisation d'employeurs ajoute que, dans le pays concerné, il existe une protection contre les actes de discrimination antisyndicale et d'ingérence à l'encontre des dirigeants syndicaux mais que cette protection ne couvre pas les agents de la fonction publique. Elle se réfère aussi à un projet de loi sur la carrière administrative dans la fonction publique qui prévoirait le droit à des congés syndicaux payés, le droit de grève et un renforcement de la protection des dirigeants syndicaux en cas de licenciement ou autres mesures préjudiciables. Une dernière organisation indique que les matières couvertes par les conventions n^{os} 151 et 154 sont déjà traitées par la législation nationale et que, pour cette raison, elle est contre la ratification de ces conventions.

549. Dans le passé, les employeurs et les organisations d'employeurs ont fait état d'obstacles sérieux à la liberté d'association et au droit de négociation collective ²⁹³.

²⁹³ La commission souhaite se référer aux principales questions soumises aux organes de contrôle par les organisations d'employeurs au long des années en matière de liberté d'association et de négociation collective dans le secteur privé, tel qu'il ressort d'une publication du BIT: *Les organisations d'employeurs et les mécanismes de contrôle de l'OIT* (Centre international de formation, Turin, 2006):

- a) violations des droits fondamentaux de l'homme lors de l'exercice des droits des organisations d'employeurs, de leurs dirigeants et de leurs membres, y compris des meurtres de dirigeants employeurs, menaces de mort, détention de dirigeants employeurs, actions violentes contre les locaux d'organisations d'employeurs;
- b) restrictions relatives à la constitution et à la gestion des organisations d'employeurs et aux droits de leurs dirigeants;
- c) marginalisation ou exclusion des organisations d'employeurs les plus représentatives du dialogue social et favoritisme d'organisations d'employeurs non représentatives ou proches du gouvernement dans les processus de négociation ou de consultation sur des sujets affectant directement les employeurs et leurs organisations.

Conclusions générales et observations finales

550. La commission se félicite de la possibilité qui lui est donnée, pour la première fois, de traiter les conventions n^{os} 151 et 154 et les recommandations n^{os} 159 et 163 dans le cadre d'une étude d'ensemble concernant les droits syndicaux et de négociation collective dans la fonction publique.

551. La commission note avec intérêt, comme il ressort des chapitres antérieurs, que les dispositions et principes des conventions n^{os} 151 et 154 sont appliqués par un nombre considérable de pays à travers la législation, les accords collectifs ou la jurisprudence de leurs tribunaux nationaux, indépendamment du fait que l'Etat ait ou non ratifié ces conventions. La commission constate donc l'impact de ces conventions et relève que, dans les dernières années, elle a noté un nombre important de cas de progrès dans leur application.

552. En dépit de ces développements positifs, la commission note avec préoccupation que des problèmes persistent dans un nombre important de pays. Trois types de problèmes principaux apparaissent le plus fréquemment par rapport aux conventions n^{os} 151 et 154: 1) la lenteur des procédures administratives et judiciaires en cas de discrimination antisyndicale ou d'ingérence dans les affaires syndicales et l'absence de sanctions suffisamment dissuasives – dans certains cas, la protection contre les actes de discrimination antisyndicale ou d'ingérence dans les affaires syndicales ne couvre qu'une partie de ces actes; 2) certains problèmes qui, dans la pratique, peuvent donner lieu à un déni du droit de négociation collective à tous les fonctionnaires, notamment l'exigence selon laquelle les organisations syndicales doivent représenter une proportion trop importante de travailleurs pour être reconnues ou pour engager des négociations collectives; et 3) plusieurs pays excluent certains sujets de la négociation collective, restreignent le droit des parties de déterminer le niveau de la négociation ou interdisent la négociation collective à des catégories particulières de travailleurs ou aux fédérations ou confédérations.

553. Pour ce qui est du secteur privé, la commission note que dans certains pays les organisations d'employeurs connaissent également des problèmes pour s'organiser librement en dehors de la structure préétablie par les gouvernements ou la législation et exercer leur droit à des négociations collectives libres et volontaires selon le niveau de leur choix et d'un commun accord avec les organisations de travailleurs. Dans certains cas, les dirigeants des organisations d'employeurs sont également victimes de représailles pour avoir défendu les intérêts des employeurs. Les principaux problèmes des employeurs ou organisations d'employeurs soumis aux organes de contrôle en ce qui concerne la liberté d'association et le droit de négociation collective ont été résumés dans la cinquième partie de la présente étude.

554. Rappelant que le Conseil d'administration a lancé un appel aux Etats Membres pour qu'ils envisagent de ratifier les conventions n^{os} 151 et 154, la commission invite donc les Etats Membres qui ne l'ont pas encore fait à ratifier ces conventions. La

commission note avec intérêt que certains Etats ont décidé de le faire ou ont entamé un processus de ratification de ces conventions et que beaucoup d'autres sont en train d'examiner la question, y compris avec l'assistance technique du BIT. La commission souhaite réitérer à cet égard l'ensemble des conclusions qu'elle a formulées dans la quatrième partie de la présente étude.

555. Par ailleurs, dans le contexte de la crise financière et économique récente, l'application de ces conventions a été compromise dans un certain nombre de pays. La commission souligne qu'il importe d'être particulièrement vigilant en période de récession économique pour assurer pleinement l'application de ces conventions.

556. La commission souhaite rappeler que la fonction publique doit être efficace et efficiente pour assurer l'Etat de droit, l'exercice effectif des droits et l'amélioration de la qualité de vie des citoyens (sécurité publique, éducation, santé, sécurité sociale, culture, accès au logement, contrôle de l'application de la loi dans les nombreuses sphères de compétence de l'administration publique, etc.) et être, de la sorte, un facteur essentiel pour un développement économique et social durable, le bien-être des travailleurs à travers des conditions d'emploi équitables et le progrès des entreprises durables («sustainable enterprises»). Cet objectif exige des services de haute qualité dans les nombreuses institutions publiques – souvent vitales et d'une grande complexité –, un personnel suffisamment qualifié et motivé et une gestion publique ainsi qu'une culture administrative dynamique et dépolitisée qui privilégie l'éthique et combat la corruption administrative, qui intègre les nouvelles technologies et se fonde sur les principes de confidentialité, responsabilité, fiabilité, transparence dans la gestion et sur le principe de non-discrimination, en ce qui concerne tant l'accès à l'emploi que les prestations et services aux citoyens.

557. La commission souligne que les différentes formes de dialogue social, et tout particulièrement la négociation collective entre les organisations syndicales et l'administration publique, sont capitales en vue de créer les conditions nécessaires pour relever les défis qui viennent d'être mentionnés et pour une bonne gouvernance. La négociation collective a des avantages pour les fonctionnaires car c'est un outil de motivation, de reconnaissance sociale et de dignité, mais aussi pour l'administration qui peut trouver dans les engagements assumés par les organisations syndicales une aide pour mettre en œuvre les principes essentiels mentionnés qui régissent la gestion publique dans les Etats démocratiques et un outil efficace pour une gestion satisfaisante des ressources humaines favorisant ainsi la qualité des services aux citoyens.

558. La commission note que, suite aux changements dans le statut et la condition des fonctionnaires au cours des dernières décennies, le modèle traditionnel du fonctionnaire et ses caractéristiques (nationalité, mérite, stabilité professionnelle, carrière administrative et promotion par concours internes, emploi à temps complet, exclusion des activités professionnelles privées, échelles salariales et compléments de rémunération fixes, indemnités de résidence, pensions, congés sans solde, etc.) ont été sensiblement altérés de différentes manières dans de nombreuses législations. Dans bien des pays industrialisés ou non, l'on peut constater, d'une part, l'abandon d'une ou de plusieurs de ces caractéristiques traditionnelles de l'administration publique et, d'autre part, l'introduction de nouvelles règles et façons de faire propres au droit du travail applicable au secteur privé. Ainsi, dans de nombreuses administrations publiques, une partie importante, voire la majorité des employés bénéficient d'un contrat régi par les règles du droit du travail applicable au secteur privé. La commission note que ce processus est en expansion. La commission observe que les évolutions décrites ont pu avoir un impact sur l'indépendance et l'impartialité de l'administration publique et sur ses capacités et conditions de fonctionnement.

559. La commission relève que, dans certains pays, l'admission de fonctionnaires temporaires, intérimaires, fixes, sur une base récurrente, non permanente, ou à temps partiel (autorisés souvent à occuper en outre d'autres emplois dans le secteur privé), est très fréquente. Dans d'autres pays, une proportion importante de fonctionnaires est engagée sur la base d'un contrat civil ou administratif de prestation de services, y compris pour des tâches propres à l'administration publique. Dans d'autres pays encore, la stabilité professionnelle quasi absolue – «à vie» – dont jouissaient les fonctionnaires a été érodée ou n'est plus en vigueur. Dans certains pays, dans beaucoup d'institutions publiques, la majorité des agents publics sont nommés librement et peuvent être destitués librement.

560. La commission note à cet égard que l'une des principales préoccupations signalées par les organisations syndicales dans l'administration publique porte sur l'impact négatif des formes précaires d'emploi sur les droits syndicaux et la protection des travailleurs, et notamment: 1) le recours à des contrats temporaires, de court terme, renouvelés à plusieurs reprises, ou à des contrats civils ou administratifs de prestation de services, pour accomplir des tâches permanentes statutaires; et 2) le non-renouvellement de contrats pour des motifs antisyndicaux. Certaines de ces modalités de contrats *privent* les travailleurs de l'accès aux droits en matière de liberté syndicale et de négociation collective, particulièrement lorsqu'elles cachent une relation d'emploi réelle et permanente. Certaines formes de précarité *peuvent dissuader* les travailleurs de s'affilier à un syndicat. La commission voudrait souligner l'importance pour les Etats Membres concernés d'examiner, dans un cadre tripartite, l'impact de ces formes d'emploi sur l'exercice des droits syndicaux.

561. **Droits civils et politiques.** La commission souligne que les garanties énoncées dans les conventions internationales du travail, en matière de liberté syndicale et de négociation collective, y compris les conventions n^{os} 151 et 154, ne peuvent être effectives que dans la mesure où les droits fondamentaux et les libertés civiles et politiques consacrés par la Déclaration universelle des droits de l'homme et les autres instruments internationaux fondamentaux en la matière, en particulier le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, sont aussi véritablement reconnus, protégés et respectés. La commission souligne également que, en l'absence de système démocratique dans lequel les droits fondamentaux et les libertés civiles sont respectés, la liberté syndicale et la négociation collective ne peuvent se développer pleinement.

562. La commission souhaite signaler qu'un développement économique et social soutenable ne peut être effectif que par le biais de la démocratie et de ses postulats essentiels: l'Etat de droit, la séparation et l'indépendance des pouvoirs de l'Etat, et le respect effectif des droits de l'homme, y compris la liberté syndicale et le droit de négociation collective, qui doivent être garantis quel que soit le niveau de développement. La commission rappelle que la ratification des conventions n^{os} 151 et 154 peut se faire quels que soient la taille et les effectifs de l'administration publique, le nombre de citoyens des Etats et l'importance du secteur informel.

563. La commission considère que l'interdépendance du respect des droits de l'homme et de la liberté syndicale implique, en particulier, que les pouvoirs publics ne s'ingèrent pas dans les activités syndicales légitimes des organisations en soumettant les dirigeants syndicaux ou les membres des organisations syndicales à des arrestations ou des détentions arbitraires ou en les poursuivant pour agissements criminels en raison de leur affiliation ou de leurs activités syndicales légitimes. La commission note avec préoccupation que dans certains pays des assassinats de dirigeants syndicaux et de syndicalistes du secteur public ou des répressions violentes de manifestations continuent à se produire. La commission rappelle que, dans ces cas, des enquêtes judiciaires

indépendantes doivent être diligentées rapidement afin d'établir les faits, les infractions et de déterminer les responsabilités, de sanctionner les coupables et les instigateurs et de prévenir la répétition de tels actes. A cet égard, la commission rappelle également que la lenteur excessive des procédures instituées pour répondre à de tels actes entraîne une impunité de fait, de nature à renforcer un climat de violence et d'insécurité déjà existant. La commission rappelle enfin qu'un mouvement syndical réellement libre et indépendant ne peut se développer que dans un climat exempt de violence, de pressions ou de menaces de quelque nature que ce soit à l'encontre des dirigeants et des membres de ces organisations, et que les organisations de travailleurs et d'employeurs sont essentielles pour la démocratie et le respect des droits fondamentaux.

564. La commission signale que les organisations d'agents publics doivent elles aussi avoir la possibilité d'exprimer publiquement leurs opinions sur les questions générales relatives à la politique économique et sociale qui ont un impact direct sur les intérêts de leurs membres. Néanmoins, dans l'expression de leurs opinions, les organisations syndicales ne devraient pas dépasser les limites convenables de la polémique et devraient s'abstenir d'excès de langage.

565. Dans la grande majorité des pays ayant ratifié la convention n° 151, les droits civils et politiques sont garantis aux agents publics par les constitutions ou législations nationales, et le principal défi se trouve dans leur mise en œuvre effective. La commission note que la plupart des pays prévoient des restrictions à certains de ces droits, par exemple à la liberté d'expression et au droit de réunion publique et de manifestation des agents publics, qui sont principalement liées à leur devoir de loyauté, de discrétion (secret professionnel) et de réserve. La commission estime que, lorsque les conditions d'une pleine démocratie sont remplies, les restrictions mises en œuvre ne sont pas en général incompatibles avec la convention n° 151.

566. ***Protection contre les actes de discrimination antisyndicale et d'ingérence.*** De manière générale, la commission souligne l'importance de dispositions législatives spécifiques en matière de discrimination antisyndicale et d'ingérence applicables à l'administration publique. Si la convention requiert d'assurer une protection contre tous les actes de discrimination antisyndicale à l'égard de tous les agents publics (par conséquent, au moment du recrutement et en cours d'emploi), la protection de la convention est particulièrement importante pour les représentants et dirigeants syndicaux.

567. La détermination de la portée de la notion de «protection adéquate» contre les actes de discrimination au sens de l'article 4, paragraphe 1, de la convention est au centre des questions relatives au licenciement antisyndical et à ses modes de prévention et de réparation. La commission considère que sont compatibles avec la convention les systèmes qui prévoient: i) des mesures préventives (par exemple la nécessité d'obtenir l'autorisation préalable d'un juge, d'une autorité indépendante ou de l'inspection du travail – le rôle de l'inspection du travail est en général dévolu à des organes administratifs – pour décider du licenciement d'un représentant du personnel ou d'un délégué syndical dans la fonction publique); ii) des indemnités et des sanctions suffisamment dissuasives; et iii) la réintégration de l'agent public licencié en raison de son affiliation ou de ses activités syndicales légitimes avec dédommagement rétroactif, ce qui, en l'absence de procédures préventives d'autorisation préalable, constitue le remède le plus efficace aux actes de discrimination antisyndicale. Une lenteur excessive des procédures de réintégration ainsi que la non-exécution des décisions de justice ordonnant la réintégration de syndicalistes licenciés constituent, de l'avis de la commission, de graves restrictions à l'exercice des droits syndicaux. La commission rappelle que la pratique dite des «listes noires» de dirigeants ou syndicalistes ou d'agents

publics syndiqués, dans le cadre des procédures de recrutement, est incompatible avec les principes de la convention.

568. Aux termes de l'article 5 de la convention n° 151, les organisations d'agents publics doivent bénéficier d'une protection adéquate contre tous actes d'ingérence des autorités publiques dans leur formation, leur fonctionnement et leur administration. Sont notamment assimilées à des actes d'ingérence les mesures tendant à promouvoir la création d'organisations d'agents publics dominées par une autorité publique ou à soutenir des organisations d'agents publics par des moyens financiers ou autrement, dans le dessein de placer ces organisations sous le contrôle d'une autorité publique. La commission souligne l'importance que les législations nationales interdisent les différents actes d'ingérence visés dans la convention n° 151.

569. La commission insiste par ailleurs sur l'importance d'enquêtes indépendantes, rapides et approfondies, dans le cas où des actes de discrimination antisyndicale ou d'ingérence sont allégués. La commission a dû noter avec préoccupation la lenteur excessive de certaines procédures nationales ou encore la possibilité de recours successifs qui retardent la prise d'une décision définitive pendant plusieurs années (cinq ou sept ans, dans certains cas). La commission souligne qu'un retard excessif de la justice en cas de discrimination antisyndicale constitue une violation de la convention. Une «protection adéquate» contre les actes de discrimination antisyndicale et d'ingérence au sens de la convention impose que soient instituées des procédures de recours rapides et des sanctions suffisamment dissuasives contre de tels actes.

570. L'efficacité des dispositions législatives interdisant les actes de discrimination antisyndicale et d'ingérence dépend non seulement de l'efficacité des procédures de recours instituées, mais également des sanctions prévues qui devraient, de l'avis de la commission, être efficaces et suffisamment dissuasives. Selon les législations, les sanctions peuvent être des amendes ou d'autres sanctions, allant jusqu'à l'emprisonnement. Quant aux modes de réparation, ceux-ci devraient avoir pour but la réparation intégrale du préjudice subi par l'agent public tant sur le plan financier que professionnel. Des sanctions, qui ont la double fonction de punir les responsables et d'exercer un effet préventif de dissuasion, sont de nature à renforcer la protection contre la discrimination antisyndicale.

571. ***Facilités qui doivent être accordées aux représentants des organisations d'agents publics reconnues.*** Les facilités à accorder aux représentants des agents publics afin de leur permettre de remplir rapidement et efficacement leurs fonctions, aussi bien pendant les heures de travail qu'en dehors de celles-ci, sont essentielles pour l'exercice des droits syndicaux et des fonctions des organisations syndicales. La commission considère qu'en accordant des facilités aux représentants d'agents publics on renforce le dialogue social et les relations de confiance au sein des institutions publiques, ce qui favorise de saines relations de travail. En même temps, l'octroi de telles facilités ne doit pas entraver le fonctionnement de l'administration ou du service intéressé, et il doit être tenu compte des caractéristiques du système de relations professionnelles prévalant dans chaque pays, ainsi que des besoins, de l'importance et des possibilités de l'administration intéressée. A cet effet, la commission tient à souligner que la convention est compatible tant avec les systèmes qui donnent l'exclusivité des facilités aux représentants syndicaux qu'avec ceux qui reconnaissent à la fois des représentants syndicaux et des représentants élus pour l'ensemble des institutions publiques, pour autant que la présence de représentants élus ne serve pas à affaiblir la situation des organisations de travailleurs intéressées.

572. Tenant compte de la flexibilité des méthodes d'application de la convention, la commission encourage les gouvernements à prévoir l'octroi de facilités par la voie

législative ou par la négociation collective, étant entendu qu'il est souhaitable que l'adoption de dispositions législatives en la matière soit précédée de consultations tripartites, et que les négociations se déroulent de bonne foi, afin d'assurer un développement harmonieux des relations professionnelles. Si un Etat opte pour l'application de la convention n° 151 par voie de conventions collectives, ces dernières doivent s'appliquer à un nombre important de travailleurs et assurer, dans la pratique, un nombre substantiel de facilités. Dans tous les cas, il est important que les parties concernées souscrivent aux principes établis afin que les mesures adoptées soient durables et qu'elles ne dépendent pas des changements successifs de gouvernements ou d'administrations.

573. Le nombre et la nature des facilités à accorder dépendent de la dimension de chaque institution publique et de ses spécificités. Les facilités les plus importantes sont l'octroi de temps libre aux représentants de travailleurs, sans perte de salaire ni des prestations et avantages sociaux, le recouvrement des cotisations syndicales, l'accès au lieu de travail et l'accès sans retard à la direction. A la lumière des objectifs de la convention, l'octroi de ces facilités devrait être considéré avec une attention particulière.

574. La commission souhaite souligner l'impact considérable des conventions n^{os} 151 et 154 dans bon nombre de pays. Il ne fait nul doute que les représentants des organisations d'agents publics jouent aujourd'hui, grâce aux facilités accordées par voie légale ou par voie d'accords collectifs, un rôle crucial dans l'accomplissement des importantes fonctions des organisations syndicales dans les institutions publiques, facilitant ainsi les fonctions fondamentales de ces organisations (négociation collective, consultation, contrôle de la législation, etc.) conformément à la Constitution et autres normes de l'OIT.

575. Consultation comme méthode de détermination des conditions d'emploi dans le cadre de la convention n° 151. La commission note que la grande majorité des Etats Membres reconnaissent aux organisations d'agents publics le droit de participer à la détermination des conditions d'emploi de ces agents (article 7 de la convention n° 151), par le biais de la consultation, de la négociation collective ou des deux. D'autre part, l'analyse des rapports soumis en vertu de l'article 19 de la Constitution montre que, parmi les pays qui n'ont pas ratifié la convention n° 151, beaucoup seraient déjà en conformité avec son article 7.

576. Pour ce qui est de la consultation, la commission note que les Etats ont choisi des systèmes et des méthodes de consultation différents en accord avec les circonstances nationales et leurs traditions culturelles et juridiques: 1) des organes spécifiques de consultation pour l'administration publique, y compris ceux qui intègrent des personnalités indépendantes et des experts ou des organes bipartites; 2) des organes tripartites qui s'occupent de toutes les questions liées au travail dans le secteur privé et dans le secteur public; 3) des conseils économiques et sociaux ou des conseils nationaux du travail, de compétence générale, qui souvent ont une composition plus large que les organes tripartites; 4) des méthodes intermédiaires, comme des organismes composés de personnalités neutres ou indépendantes des parties, par exemple des experts qui élaborent des recommandations pour les autorités publiques après avoir entendu et consulté les employeurs publics et les organisations syndicales d'agents publics; 5) des méthodes de consultations fréquentes ou ponctuelles fondées sur la pratique sans qu'elles ne ressortent d'une exigence légale.

577. La commission insiste sur l'importance de consultations en profondeur, franches, complètes, détaillées et sans entrave, avec les organisations les plus représentatives en ce qui concerne les conditions d'emploi, et toute législation ou mesure y afférente. La commission souligne que les parties doivent faire des efforts suffisants pour arriver, dans

la plus grande mesure possible, à des solutions partagées. Elle ajoute qu'il importe que les consultations se déroulent dans la bonne foi, la confiance et le respect mutuel et que les parties aient suffisamment de temps pour exprimer leur point de vue et en discuter largement avant de pouvoir parvenir à un compromis adapté.

578. La commission note qu'avec une certaine fréquence les organes officiels de consultation ont pour mandat essentiel l'examen de projets législatifs ou de réforme légale ou encore l'examen de mesures administratives générales concernant les agents publics. Elle souligne qu'en vertu de la convention n° 151 les consultations devraient pouvoir avoir lieu sur toute question se rapportant aux conditions d'emploi et se tenir à tout niveau – national, sectoriel, collectivité territoriale, entité publique – avec les organisations représentatives de chaque niveau. Elle attire l'attention sur le fait que la simple consultation sur des mesures administratives ou des projets de loi relatifs aux conditions générales d'emploi des agents publics ne satisfait pas entièrement aux objectifs et exigences de la convention n° 151 et que les consultations devraient pouvoir avoir lieu aussi aux différents niveaux, de sorte qu'elles couvrent les conditions d'emploi *spécifiques* des agents publics à chaque niveau.

579. La commission indique que l'existence d'organes consultatifs, dont la compétence est générale (Conseil national du travail, Conseil économique et social) et s'étend à la formulation des politiques, à moyen et long termes, aux projets de loi et de réforme en matière de conditions générales d'emploi, mais ne couvre pas expressément les conditions d'emploi spécifiques et les problèmes du travail au sein des institutions publiques, n'est en soi pas suffisante pour garantir complètement que les représentants des agents publics participent à la détermination de leurs conditions d'emploi, au sens de la convention n° 151. Si le système national opte pour ce type de procédure, il est important aussi qu'à l'intérieur de celle-ci soient mis en place des mécanismes qui accordent aux organisations syndicales d'agents publics un espace suffisant pour que la présence d'une pluralité d'autres acteurs n'affaiblisse pas la position des représentants des agents publics et que la question des conditions d'emploi soit discutée surtout de façon bilatérale.

580. La commission tient à relever qu'il est avantageux, à la fois pour les autorités et les organisations syndicales d'agents publics, de ne pas limiter le champ de la consultation aux conditions d'emploi, mais au contraire de l'étendre aux questions d'intérêt commun, y compris l'établissement des politiques du personnel dans l'administration publique et les problèmes de gestion et de ressources humaines pouvant être induits par une nouvelle forme d'organisation du travail ou des restructurations; en effet, qu'elle soit à l'initiative des autorités ou des organisations d'agents publics, la consultation en ces matières est une méthode susceptible de prévenir la survenance de conflits collectifs et de faire émerger des solutions mieux acceptées par les agents publics ou les autorités publiques.

581. **Négociation collective.** Pour ce qui est de la négociation collective dans l'administration publique partout dans le monde, l'adoption (et la ratification par un nombre important d'Etats) des conventions n^{os} 151 et 154 a fait naître la conviction au cours des dernières décennies que les conditions d'emploi dans la fonction publique ne peuvent être déterminées de manière unilatérale, le cadre adéquat devant passer par une participation complète des organisations syndicales d'agents publics. Dans le cadre de cette évolution, on peut observer, outre le recours généralisé à la consultation bipartite, une expansion claire du droit de négociation collective des conditions d'emploi dans le secteur de l'administration publique en Europe et en Amérique Latine, dans un nombre considérable de pays d'Afrique et dans un certain nombre de pays d'Asie et d'Océanie.

582. La convention n° 154 accepte dans son article 1, paragraphe 3, des modalités particulières d'application pour ce qui est du droit de la négociation collective dans la fonction publique. Ces modalités peuvent être fixées par la législation ou la pratique nationales, notamment par voie de conventions collectives, par voie de sentences arbitrales ou d'autres manières (article 4 de la convention n° 154).

583. Ces spécificités de l'administration publique donnent lieu, dans beaucoup de pays, à des modalités particulières de négociation collective qui concernent les parties à la négociation, les matières couvertes et les niveaux, mais aussi la nature, le rang et les effets juridiques ou non des accords conclus, et très souvent un régime spécial pour les clauses des accords collectifs ayant un impact budgétaire.

584. La commission souligne que les conventions n°s 151 et 154, qu'il s'agisse d'Etats unitaires ou fédéraux, s'appliquent aux fonctionnaires de l'administration publique – par exemple aux fonctionnaires des ministères et autres organismes gouvernementaux comparables ainsi qu'à leurs auxiliaires et à toutes les autres personnes employées par le gouvernement, les entreprises publiques et les institutions publiques autonomes. Elles s'appliquent aussi à l'ensemble des fonctionnaires et employés des collectivités locales et de leurs organismes publics. Sont compris dans le champ d'application des conventions n°s 151 et 154, par exemple, les employés des entreprises publiques, les employés municipaux et les employés des institutions décentralisées, les enseignants du secteur public, qu'ils soient ou non considérés par la législation nationale comme relevant de la catégorie des fonctionnaires. La convention n° 154 s'applique en outre sans exception à l'ensemble des travailleurs du secteur privé.

585. Cependant, en ce qui concerne l'application des conventions n° 151 (qui permet d'opter pour la négociation collective ou la consultation) et n° 154, la reconnaissance du droit de négociation collective dans la législation ou la pratique reste limitée, voire inexistante, dans un grand nombre de pays, pour ce qui est des fonctionnaires. La commission rappelle que, dans le cadre de la convention n° 154, le droit de négociation collective devrait couvrir, outre les employés de l'administration publique, notamment les organisations qui représentent les agents publics permanents, temporaires, en régime de contrats civils ou administratifs de prestation de services ou d'externalisation ou à temps partiel.

586. Les dispositions des conventions n°s 151 et 154 en matière de négociation collective dans l'administration publique sont compatibles avec différentes approches eu égard à l'harmonisation du principe de la négociation collective avec la nature statutaire des relations entre l'Etat-employeur et les fonctionnaires. Ces conventions sont compatibles notamment avec les systèmes qui requièrent, après la conclusion de l'accord collectif, une intervention des autorités (approbation d'un organe administratif, du conseil des ministres ou de l'organe législatif, ou encore incorporation du contenu de l'accord – pour pouvoir être appliqué – dans un règlement ou un acte administratif ou une loi, pour autant que les résultats de la négociation soient ratifiés dans la pratique). Il n'est pas non plus nécessaire que la législation octroie à ces accords collectifs dans l'administration publique un rang juridique quelconque si leur respect est assuré dans la pratique. Enfin, l'objectif des conventions n°s 151 et 154 n'est pas de mettre en cause continuellement la stabilité des règles et principes fondamentaux applicables aux fonctionnaires (souvent des normes de rang législatif) – ce qui n'aurait pas de sens –, mais d'assurer que la détermination ou la modification de ces règles se fasse dans le cadre du dialogue social en fonction des besoins, quand les parties sont d'accord.

587. De manière générale, les conventions n°s 151 et 154 tendent à promouvoir essentiellement la négociation bipartite des conditions de travail entre les employeurs et

les organisations d'employeurs, d'une part, et les organisations de travailleurs ou d'agents publics, d'autre part, sans ingérence des autorités publiques (autres que celles qui ont le statut d'employeur, lorsqu'il s'agit de la négociation collective dans l'administration publique, sauf en ce qui concerne la négociation des clauses salariales ou économiques).

588. La commission souligne que le principe de bonne foi est inhérent à la négociation collective et se traduit dans la pratique par le devoir ou l'obligation pour les parties concernées de reconnaître les organisations représentatives, mais implique aussi: i) de s'efforcer de parvenir à un accord (y compris par la tenue d'un certain nombre de réunions et discussion); ii) de procéder à des négociations véritables et constructives, y inclus, en particulier, par la transmission des informations pertinentes nécessaires; iii) d'éviter les retards injustifiés dans la négociation ou l'obstruction de celle-ci; iv) de prendre en compte de bonne foi les résultats des négociations; et v) de respecter réciproquement les engagements pris et les résultats obtenus. La commission rappelle que les conventions n^{os} 151 et 154 n'imposent pas d'obligation de résultat dans la négociation.

589. De l'avis de la commission, tant les systèmes de négociation collective accordant des droits exclusifs au syndicat le plus représentatif que les systèmes permettant à plusieurs syndicats d'une entreprise, d'une institution publique ou d'une unité de négociation de conclure des accords collectifs différents sont compatibles avec les principes des conventions n^{os} 151 et 154.

590. La commission estime que les systèmes qui permettent que les conventions collectives conclues par l'organisation représentative ne s'appliquent qu'aux parties contractantes et à leurs membres (et non à l'ensemble des travailleurs) sont compatibles avec les conventions n^{os} 151 et 154 au même titre que ceux en vertu desquels l'ensemble des travailleurs de l'unité de négociation sont couverts.

591. Quant aux critères à appliquer pour déterminer la représentativité des organisations appelées à négocier, la commission se réfère au paragraphe 1 de la recommandation n^o 159 et au paragraphe 3 b) de la recommandation n^o 163 qui indiquent que la représentativité doit se fonder sur des critères objectifs et préalablement définis.

592. Tenant compte du devoir de promotion de la négociation collective prévu dans les instruments de l'OIT, la commission considère que, dans un système de désignation d'agent négociateur exclusif, si aucun syndicat n'atteint le pourcentage établi par la loi – par exemple 50 pour cent – pour être déclaré agent négociateur exclusif, les droits de négociation collective devraient être accordés à tous les syndicats de l'unité, à tout le moins au nom de leurs propres membres.

593. La commission souligne que les interventions des autorités qui auraient pour effet d'annuler ou de modifier le contenu des accords collectifs librement conclus par les partenaires sociaux seraient contraires au principe de la négociation libre et volontaire. Elle rappelle cependant que, dans le cadre des modalités particulières de la négociation collective dans l'administration publique, certaines interventions des autorités publiques dans le processus de négociation sont admissibles, par exemple en ce qui concerne la négociation des clauses ayant un impact économique et budgétaire, lesquelles sont examinées plus loin.

594. La commission souhaite se référer aux législations nationales qui prévoient que l'accord collectif dans l'administration publique doit être approuvé intégralement par les parties à la fin du processus de négociation; d'autres législations permettent par contre que les procédures de négociation puissent aboutir à des accords ponctuels et successifs;

ces législations prévoient que l'autorité administrative prendra les mesures qui correspondent en ce qui concerne les points où les accords n'ont pas été possibles. La commission souligne que les deux systèmes sont en conformité avec les conventions n^{os} 151 et 154.

595. La commission rappelle que, dans le cadre de l'administration publique, les matières de la négociation concernent les conditions d'emploi (et, selon les travaux préparatoires de la convention n^o 154, les conditions de vie) et les relations entre les parties. Elle souligne cependant l'intérêt qu'il y aurait en général, y compris dans le secteur de l'administration publique, à enrichir le contenu de la négociation collective dans de nombreux pays et à assurer que celle-ci ne se limite pas à aborder des questions salariales, comme c'est encore trop souvent le cas. Il est, à son avis, dans l'intérêt à la fois des travailleurs et des employeurs de négocier ensemble d'autres aspects des relations professionnelles, notamment: formation et promotion professionnelle, mécanismes de prévention et de règlement des conflits, lutte contre la discrimination, harcèlement au travail et conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle et, dans le cadre de l'administration publique, toute mesure partagée par les parties de nature à améliorer le fonctionnement des institutions publiques et l'application des principes de gestion publique des Etats démocratiques.

596. La commission souligne qu'en application de la convention n^o 154, qui couvre l'ensemble des conditions d'emploi, les fonctionnaires de l'administration publique doivent pouvoir négocier collectivement les rémunérations (la simple consultation des syndicats intéressés serait admissible seulement en vertu de la convention n^o 151, qui permet aux Etats Membres de choisir entre la négociation collective et d'autres méthodes de détermination des conditions d'emploi des agents publics). Elle souhaite signaler que, dans le cadre des modalités particulières prévues à l'article 1, paragraphe 3, par la convention n^o 154 pour la fonction publique, il est possible de fixer par voie légale les matières qui sont négociables (rémunérations, etc.) au niveau le plus centralisé et celles qui le sont à un niveau moins centralisé ou sectoriel, en fonction de l'autorité qui a la compétence correspondante. Elle rappelle que les particularités de la fonction publique justifient une certaine souplesse en matière de négociation des rémunérations; vu la complexité de la procédure budgétaire, les pouvoirs de l'Etat doivent tenir compte des contraintes économiques et concilier de multiples intérêts dont ceux des organisations syndicales à la lumière et à la mesure de la conjoncture économique et sociale et d'autres conditions.

597. La commission estime que les dispositions législatives qui permettent à l'organe compétent en matière budgétaire de fixer une «fourchette» pour les négociations salariales ou d'établir une «enveloppe» budgétaire globale, à l'intérieur de laquelle les parties peuvent négocier les clauses monétaires ou normatives, sont compatibles avec la convention. Le sont aussi celles qui confèrent aux autorités financièrement responsables en matière budgétaire un droit de participation à la négociation 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 à la détermination de ce cadre global, ce qui implique notamment que toutes les données financières, budgétaires et autres nécessaires soient mises à leur disposition, en toute transparence. La commission tient à souligner que ce rôle des autorités financières et budgétaires doit être exercé de bonne foi dans le cadre d'un dialogue constructif où les points de vue des organisations syndicales sont pris en compte.

598. La commission attire aussi l'attention sur le fait que, pour que la négociation collective sur la rémunération des fonctionnaires se développe de façon adéquate, il importe que les prévisions d'inflation et de croissance des organes gouvernementaux

chargés de la préparation du budget de l'Etat soient établies par des mécanismes objectifs et transparents qui jouissent de la confiance de la population et des organisations syndicales.

599. La commission souligne par ailleurs que, lorsque les autorités publiques et les organisations syndicales concluent un accord collectif d'augmentation des rémunérations dans les administrations publiques ou adoptent d'autres clauses qui ont un impact budgétaire, il est essentiel que l'assemblée législative ratifie les résultats de la négociation collective. Cette culture du respect des accords collectifs par l'organe législatif est primordiale, y compris dans les cas où le gouvernement n'a pas la majorité au parlement. Il est admissible, voire, dans certains cas, très utile (notamment dans le cadre des modalités particulières de la négociation collective dans la fonction publique) que les commissions parlementaires ou leurs membres puissent être associés de façon formelle ou informelle au processus de négociation ou aux consultations afin d'assurer que l'assemblée législative respecte les clauses économiques des accords collectifs.

600. Au fil des ans, la commission a dû examiner l'impact sur le droit de négociation collective des crises économiques qui ont successivement frappé des groupes de pays de différents continents. Depuis plus de trente ans, elle a établi des principes comme point de départ pour aborder ces problèmes: les accords collectifs en vigueur doivent être respectés; les limitations au contenu des négociations collectives – notamment en matière de salaires – imposées par les autorités en vertu de politiques de stabilisation économique ou d'ajustements structurels rendus nécessaires sont admissibles sous réserve qu'elles soient précédées de consultations avec les organisations de travailleurs et d'employeurs et remplissent les conditions suivantes: i) s'appliquer à titre exceptionnel; ii) se limiter à l'indispensable; iii) ne pas dépasser une période raisonnable; iv) s'accompagner de garanties destinées à protéger le niveau de vie des travailleurs, en particulier les plus touchés. Conscients des conséquences de leur position, tant la commission d'experts que le Comité de la liberté syndicale ont signalé que les accords collectifs doivent être respectés et que les mesures de stabilisation économique ne devraient pouvoir se matérialiser qu'à l'expiration de la validité des accords collectifs. Ce n'est qu'en cas de difficultés graves et insurmontables et pour la préservation des emplois et la continuité des entreprises et des institutions que l'on pourrait accepter des exceptions à traiter dans le cadre du dialogue social. Ceci se justifie, d'une part, par le caractère de droit fondamental que revêt la négociation collective et, d'autre part, par la nécessité que cette institution essentielle dans une société démocratique de par sa contribution à la justice et à la paix sociales ne perde la confiance des organisations syndicales et de leurs membres, avec les risques incalculables que cela pourrait entraîner en période de crise.

601. La commission note que le Comité de la liberté syndicale a souligné que des mécanismes adéquats pour traiter des situations économiques exceptionnelles peuvent être développés dans le cadre du système de négociation collective dans le secteur public. De l'avis de la commission, dans les questions concernant le monde du travail et tout particulièrement la négociation collective, des mécanismes associant des représentants des plus hautes instances de l'Etat aux centrales les plus représentatives de travailleurs et d'employeurs devraient être mis en place rapidement, en cas de crise grave, pour aborder les conséquences économiques et sociales, en prêtant particulièrement attention aux catégories les plus vulnérables; ces mécanismes devraient pouvoir éventuellement faire usage des voies de règlement des conflits prévues dans l'article 8 de la convention n° 151 quand, en cas de force majeure, il s'avère impératif de modifier ou de renégocier rapidement certains aspects de la législation du travail ou des accords collectifs, sur une base temporelle ou pas. Ce genre de mécanismes est d'autant plus nécessaire que

l'impact, souvent très violent, des mesures de redressement place les organisations syndicales et les organisations d'employeurs devant des difficultés et des problèmes d'une ampleur telle que le système de dialogue établi peine à donner des réponses globales et coordonnées.

602. La commission souligne enfin que, lorsque la situation économique des Etats se stabilise, un dialogue tripartite intense doit être entrepris en vue d'éviter que des mesures exceptionnelles ne soient consolidées et d'examiner la nécessité de maintenir les changements adoptés en temps de crise, en tenant compte notamment des conventions sur les droits fondamentaux au travail.

603. La commission prend note avec intérêt d'un certain nombre d'initiatives visant à promouvoir la négociation collective dans certains pays, conformément aux dispositions de la convention n° 154. Elle invite les Etats Membres à prendre des mesures pour évaluer périodiquement, sur une base tripartite, le fonctionnement de la négociation collective en vue de la promouvoir en tenant compte des dispositions de la convention n° 154 et de la recommandation n° 163 (formation des négociateurs, informations des parties, etc.).

604. **Règlement des conflits.** La commission tient à souligner que les instruments de l'OIT privilégient tant les procédures de règlement des conflits fixées par voie de négociation entre les parties (conciliation, médiation, arbitrage volontaires) que les procédures officielles de conciliation, médiation et arbitrage engagées à la demande des deux parties, qui présentent des garanties d'indépendance et d'impartialité et inspirent la confiance des parties. La commission rappelle dans ce sens que l'article 5, paragraphe 2 e), de la convention n° 154 prévoit «que les organes et les procédures de règlement des conflits du travail soient conçus de telle manière qu'ils contribuent à promouvoir la négociation collective» et que son article 6 dispose que «les dispositions de cette convention ne font pas obstacle au fonctionnement de systèmes de relations professionnelles dans lesquels la négociation collective a lieu dans le cadre de mécanismes ou d'institutions de conciliation et/ou d'arbitrage auxquels les parties à la négociation collective participent volontairement». L'article 6 de cette convention se réfère encore une fois à des mécanismes ou institutions de conciliation ou d'arbitrage auxquels les parties participent volontairement. La commission note que la recommandation n° 92 admet les procédures de conciliation à la demande d'une des parties, étant entendu que de façon générale, et compte tenu de l'approche de la convention n° 154, les procédures engagées à la demande des deux parties sont préférables.

605. La commission signale que l'Etat devrait mettre à la disposition des parties à la négociation des mécanismes gratuits rapides de règlement des conflits, qui soient indépendants et impartiaux et qui inspirent la confiance des parties.

606. En ce qui concerne les procédures de règlement des *conflits d'interprétation*, qu'elles soient établies par accord entre les parties ou par voie législative, judiciaires ou non, la commission les juge compatibles avec les conventions n°s 151 et 154, pour autant qu'elles donnent des garanties d'indépendance et d'impartialité et qu'elles inspirent la confiance des parties, à l'instar des procédures judiciaires indépendantes.

607. La commission considère que les législations qui prévoient la conciliation et la médiation par un organe ministériel sans que les parties ou une partie en fassent la demande, dans l'administration publique ou d'autres secteurs, lorsqu'un délai déterminé est écoulé dans le processus de négociation, ne sont en principe pas en conformité avec les principes consacrés par les conventions n°s 151 et 154. Ces systèmes impliquent une intervention administrative ou judiciaire non sollicitée par les parties, contraire aux

principes de la négociation collective libre et volontaire, et susceptible de donner lieu à des ingérences ou à des pressions sur l'une ou l'autre des parties, en fonction de l'orientation politique du gouvernement qui peut influencer les politiques de l'administration du travail. Dans certains pays, ce problème est aggravé par un légalisme excessif.

608. De l'avis de la commission, les systèmes qui consacrent l'arbitrage volontaire comme moyen de résolution des conflits sont en conformité avec la convention. Il n'en va pas de même lorsque la législation permet, de manière générale, l'arbitrage obligatoire à la demande d'une seule des parties ou par décision des autorités, sauf dans certains cas mentionnés dans la présente étude.

609. A cet égard, la commission souligne que, dans l'administration publique, lorsque la négociation collective n'aboutit pas à un accord et que la législation ne reconnaît pas le droit de grève aux fonctionnaires, ceux-ci 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 les services de l'administration publique. Cette protection devrait comprendre, par exemple, des procédures impartiales de conciliation et, éventuellement, d'arbitrage jouissant de la confiance des intéressés et auxquelles les travailleurs et leurs organisations pourraient être associés. Les décisions arbitrales qui en résulteraient devraient avoir un caractère obligatoire pour les deux parties et, une fois rendues, être exécutées rapidement et complètement.

610. Quant aux conditions d'indépendance et d'impartialité de nature à inspirer la confiance des parties à la négociation, mentionnées dans la convention n° 151, la commission souligne que l'adéquation à cet égard des systèmes et organes de règlement des différends, conformément à l'article 8 de la convention, dépend de leur capacité à inspirer, *dans la pratique*, la confiance des parties. De l'avis de la commission, les systèmes en vertu desquels les organes de conciliation, de médiation ou d'arbitrage chargés du règlement des *conflits d'intérêts* liés à la négociation collective dans l'administration publique sont de nature et de composition administratives, ne satisfont pas aux exigences de la convention concernant l'indépendance et l'impartialité des procédures et leur capacité à inspirer la confiance des parties.

611. La commission note que, dans certains pays, l'approche des conflits collectifs liés au processus de négociation collective est régie par le principe d'obligation de paix sociale, en vertu duquel les parties à une convention collective excluent les mesures d'action revendicative, pendant la période limitée durant laquelle la convention collective est en vigueur. La commission a estimé, dans le passé, que ces systèmes sont en conformité avec les conventions n°s 98, 151 et 154. Elle rappelle à cet égard que, aux termes de la recommandation n° 92, les procédures de conciliation avec le consentement de toutes les parties intéressées devraient être encouragées et que les parties devraient s'abstenir de recourir à la grève ou au lock-out pendant que la conciliation est en cours.

612. Enfin, la commission souhaite mettre en exergue les liens évidents et la complémentarité entre les conventions n°s 151 et 154 et les conventions fondamentales n°s 87 et 98 et le fait que ces dernières ont, comme l'a affirmé la Conférence internationale du Travail dans sa résolution de 2012 concernant la discussion récurrente sur les principes et droits fondamentaux au travail, une importance particulière en tant que droits de l'homme. A cet égard, la commission souligne le lien intrinsèque entre la négociation collective, la dignité humaine, la démocratie et la paix sociale. La négociation collective comporte aussi des avantages clairs, en tant qu'instrument de la réalisation de relations de travail équitables et d'un régime de travail réellement humain et en tant qu'instrument pour la prévention et la résolution des conflits. La commission

observe en outre que la négociation collective, dans le cadre d'un dialogue authentique et constructif, joue un rôle essentiel au service de la stabilité sociale et politique, de la prospérité collective et de la justice sociale, que ce soit en temps de croissance économique ou de crise. La commission lance un appel urgent à la ratification des conventions n^{os} 151 et 154 qui, pour les raisons exposées, sont, avec les conventions n^{os} 87 et 98, des instruments primordiaux pour la gouvernance dans les sociétés démocratiques, quel que soit leur niveau de développement, pour une plus grande efficacité et efficacité du service public et afin de mettre un terme à la discrimination qui existe dans de nombreux pays entre le secteur privé et le secteur public en matière de reconnaissance et de promotion de la négociation collective. De plus, la commission souligne la nécessité d'une mobilisation importante aux niveaux national et international pour réaliser cet objectif qui mérite que tous les efforts soient faits, même quand les conventions fondamentales sur la liberté syndicale et la négociation collective n'ont pas encore été ratifiées.

Annexe I

Conventions et recommandations

Convention (n° 151) sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978

Entrée en vigueur: 25 février 1981.

Adoption: Genève, 64^e session CIT (27 juin 1978).

Statut: Instrument à jour (convention technique).

PRÉAMBULE

La Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail,

Convoquée à Genève par le Conseil d'administration du Bureau international du Travail, et s'y étant réunie le 7 juin 1978, en sa soixante-quatrième session;

Notant les dispositions de la convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, de la convention sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, et de la convention et de la recommandation concernant les représentants des travailleurs, 1971;

Rappelant que la convention sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, ne vise pas certaines catégories d'agents publics et que la convention et la recommandation concernant les représentants des travailleurs, 1971, s'appliquent aux représentants des travailleurs dans l'entreprise;

Notant l'expansion considérable des activités de la fonction publique dans beaucoup de pays et le besoin de relations de travail saines entre les autorités publiques et les organisations d'agents publics;

Constatant la grande diversité des systèmes politiques, sociaux et économiques des Etats Membres ainsi que celle de leurs pratiques (par exemple en ce qui concerne les fonctions respectives des autorités centrales et locales, celles des autorités fédérales, des Etats fédérés et des provinces, et celles des entreprises qui sont propriété publique et des différents types d'organismes publics autonomes ou semi-autonomes, ou en ce qui concerne la nature des relations d'emploi);

Tenant compte des problèmes particuliers que posent la délimitation du champ d'application d'un instrument international et l'adoption de définitions aux fins de cet instrument, en raison des différences existant dans de nombreux pays entre l'emploi dans le secteur public et le secteur privé, ainsi que des difficultés d'interprétation qui ont surgi à propos de l'application aux fonctionnaires publics de dispositions pertinentes de la convention sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, et des observations par lesquelles les organes de contrôle de l'OIT ont fait remarquer à diverses reprises que certains gouvernements ont appliqué ces dispositions d'une façon qui exclut de larges groupes d'agents publics du champ d'application de cette convention;

Après avoir décidé d'adopter diverses propositions relatives à la liberté syndicale et aux procédures de détermination des conditions d'emploi dans la fonction publique, question qui constitue le cinquième point à l'ordre du jour de la session;

Après avoir décidé que ces propositions prendraient la forme d'une convention internationale, adopte, ce vingt-septième jour de juin 1978, la convention ci-après, qui sera dénommée **Convention sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978.**

PARTIE I. CHAMP D'APPLICATION ET DÉFINITIONS

Article 1

1. La présente 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.

2. La mesure dans laquelle les garanties prévues par la présente convention s'appliqueront aux agents de 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 sera déterminée par la législation nationale.

3. La mesure dans laquelle les garanties prévues par la présente convention s'appliqueront aux forces armées et à la police sera déterminée par la législation nationale.

Article 2

Aux fins de la présente convention, l'expression **agent public** désigne toute personne à laquelle s'applique cette convention conformément à son article 1.

Article 3

Aux fins de la présente convention, l'expression **organisation d'agents publics** désigne toute organisation, quelle que soit sa composition, ayant pour but de promouvoir et de défendre les intérêts des agents publics.

PARTIE II. PROTECTION DU DROIT D'ORGANISATION

Article 4

1. Les agents publics doivent bénéficier d'une protection adéquate contre tous actes de discrimination tendant à porter atteinte à la liberté syndicale en matière d'emploi.

2. Une telle protection doit notamment s'appliquer en ce qui concerne les actes ayant pour but de:

- a) subordonner l'emploi d'un agent public à la condition qu'il ne s'affilie pas à une organisation d'agents publics ou cesse de faire partie d'une telle organisation;
- b) congédier un agent public ou lui porter préjudice par tous autres moyens, en raison de son affiliation à une organisation d'agents publics ou de sa participation aux activités normales d'une telle organisation.

Article 5

1. Les organisations d'agents publics doivent jouir d'une complète indépendance à l'égard des autorités publiques.

2. Les organisations d'agents publics doivent bénéficier d'une protection adéquate contre tous actes d'ingérence des autorités publiques dans leur formation, leur fonctionnement et leur administration.

3. Sont notamment assimilées aux actes d'ingérence, au sens du présent article, des mesures tendant à promouvoir la création d'organisations d'agents publics dominées par une autorité publique, ou à soutenir des organisations d'agents publics par des moyens financiers ou autrement, dans le dessein de placer ces organisations sous le contrôle d'une autorité publique.

PARTIE III. FACILITÉS À ACCORDER AUX ORGANISATIONS D'AGENTS PUBLICS

Article 6

1. Des facilités doivent être accordées aux représentants des organisations d'agents publics reconnues, de manière à leur permettre de remplir rapidement et efficacement leurs fonctions aussi bien pendant leurs heures de travail qu'en dehors de celles-ci.

2. L'octroi de telles facilités ne doit pas entraver le fonctionnement efficace de l'administration ou du service intéressé.

3. La nature et l'étendue de ces facilités doivent être déterminées conformément aux méthodes mentionnées dans l'article 7 de la présente convention ou par tous autres moyens appropriés.

PARTIE IV. PROCÉDURES DE DÉTERMINATION DES CONDITIONS D'EMPLOI

Article 7

Des mesures appropriées aux conditions nationales doivent, si nécessaire, être prises pour encourager et 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, ou de toute autre méthode permettant aux représentants des agents publics de participer à la détermination desdites conditions.

PARTIE V. RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS

Article 8

Le règlement des différends survenant à propos de la détermination des conditions d'emploi sera recherché, d'une manière appropriée aux conditions nationales, par voie de négociation entre les parties ou par 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 parties intéressées.

PARTIE VI. DROITS CIVILS ET POLITIQUES

Article 9

Les agents publics doivent bénéficier, comme les autres travailleurs, des droits civils et politiques qui sont essentiels à l'exercice normal de la liberté syndicale, sous la seule réserve des obligations tenant à leur statut et à la nature des fonctions qu'ils exercent.

PARTIE VII. DISPOSITIONS FINALES

Article 10

Les ratifications formelles de la présente convention seront communiquées au Directeur général du Bureau international du Travail et par lui enregistrées.

Article 11

1. La présente convention ne liera que les Membres de l'Organisation internationale du Travail dont la ratification aura été enregistrée par le Directeur général.

2. Elle entrera en vigueur douze mois après que les ratifications de deux Membres auront été enregistrées par le Directeur général.

3. Par la suite, cette convention entrera en vigueur pour chaque Membre douze mois après la date où sa ratification aura été enregistrée.

Article 12

1. Tout Membre ayant ratifié la présente convention peut la dénoncer à l'expiration d'une période de dix années après la date de la mise en vigueur initiale de la convention, par un acte communiqué au Directeur général du Bureau international du Travail et par lui enregistré. La dénonciation ne prendra effet qu'une année après avoir été enregistrée.

2. Tout Membre ayant ratifié la présente convention qui, dans le délai d'une année après l'expiration de la période de dix années mentionnée au paragraphe précédent, ne fera pas usage de la faculté de dénonciation prévue par le présent article sera lié par une nouvelle période de dix années et, par la suite, pourra dénoncer la présente convention à l'expiration de chaque période de dix années dans les conditions prévues au présent article.

Article 13

1. Le Directeur général du Bureau international du Travail notifiera à tous les Membres de l'Organisation internationale du Travail l'enregistrement de toutes les ratifications et dénonciations qui lui seront communiquées par les Membres de l'Organisation.

2. En notifiant aux Membres de l'Organisation l'enregistrement de la deuxième ratification qui lui aura été communiquée, le Directeur général appellera l'attention des Membres de l'Organisation sur la date à laquelle la présente convention entrera en vigueur.

Article 14

Le Directeur général du Bureau international du Travail communiquera au Secrétaire général des Nations Unies, aux fins d'enregistrement, conformément à l'article 102 de la Charte des Nations Unies, des renseignements complets au sujet de toutes ratifications et de tous actes de dénonciation qu'il aura enregistrés conformément aux articles précédents.

Article 15

Chaque fois qu'il le jugera nécessaire, le Conseil d'administration du Bureau international du travail présentera à la Conférence générale un rapport sur l'application de la présente convention et examinera s'il y a lieu d'inscrire à l'ordre du jour de la Conférence la question de sa révision totale ou partielle.

Article 16

1. Au cas où la Conférence adopterait une nouvelle convention portant révision totale ou partielle de la présente convention, et à moins que la nouvelle convention ne dispose autrement:

- a) la ratification par un Membre de la nouvelle convention portant révision entraînerait de plein droit, nonobstant l'article 12 ci-dessus, dénonciation immédiate de la présente convention, sous réserve que la nouvelle convention portant révision soit entrée en vigueur;
- b) à partir de la date de l'entrée en vigueur de la nouvelle convention portant révision, la présente convention cesserait d'être ouverte à la ratification des Membres.

2. La présente convention demeurerait en tout cas en vigueur dans sa forme et teneur pour les Membres qui l'auraient ratifiée et qui ne ratifieraient pas la convention portant révision.

Article 17

Les versions française et anglaise du texte de la présente convention font également foi.

Recommandation (n° 159) sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978

Adoption: Genève, 64^e session CIT (27 juin 1978).

Statut: Instrument à jour.

PRÉAMBULE

La Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail,

Convoquée à Genève par le Conseil d'administration du Bureau international du Travail, et s'y étant réunie le 7 juin 1978, en sa soixante-quatrième session;

Après avoir décidé d'adopter diverses propositions relatives à la liberté syndicale et aux procédures de détermination des conditions d'emploi dans la fonction publique, question qui constitue le cinquième point à l'ordre du jour de la session;

Après avoir décidé que ces propositions prendraient la forme d'une recommandation complétant la convention sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978,

adopte, ce vingt-septième jour de juin mil neuf cent soixante-dix-huit, la recommandation ci-après, qui sera dénommée **Recommandation sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978**.

1.

(1) Dans les pays qui appliquent des procédures de reconnaissance des organisations d'agents publics en vue de déterminer les organisations qui bénéficieront de façon préférentielle ou exclusive des droits visés dans les parties III, IV ou V de la convention sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978, ladite détermination devrait être fondée sur des critères objectifs et préalablement définis relatifs au caractère représentatif des organisations.

(2) Les procédures visées au sous-paragraphe (1) ci-dessus devraient être telles qu'elles n'encouragent pas la prolifération d'organisations couvrant les mêmes catégories d'agents.

2.

(1) En cas de négociation des conditions d'emploi conformément à la partie IV de la convention sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978, les personnes ou organes habilités à négocier au nom de l'autorité publique intéressée et la procédure visant à donner effet aux conditions d'emploi ainsi négociées devraient être déterminées par la législation nationale ou par d'autres moyens appropriés.

(2) Au cas où des méthodes autres que la négociation sont suivies pour permettre aux représentants des agents publics de participer à la détermination des conditions d'emploi, la procédure applicable en vue d'une telle participation et en vue de la détermination définitive de ces questions devrait être déterminée par la législation nationale ou par d'autres moyens appropriés.

3. Lorsque des accords sont conclus entre une autorité publique et une organisation d'agents publics, conformément au sous-paragraphe (1) du paragraphe 2 de la présente recommandation, leur période de validité ou les procédures à suivre pour y mettre fin, les renouveler ou les réviser, ou les deux, devraient normalement être précisées.

4. Pour déterminer la nature et l'étendue des facilités qui devraient être accordées aux représentants des organisations d'agents publics conformément au paragraphe 3 de l'article 6 de la convention sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978, il conviendrait de tenir compte de la recommandation concernant les représentants des travailleurs, 1971.

Convention (n° 154) sur la négociation collective, 1981

Entrée en vigueur: 11 août 1983.

Adoption: Genève, 67^e session CIT (3 juin 1981).

Statut: instrument à jour (convention technique).

PRÉAMBULE

La Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail,

Convoquée à Genève par le Conseil d'administration du Bureau international du Travail, et s'y étant réunie le 3 juin 1981, en sa soixante-septième session;

Réaffirmant le passage de la Déclaration de Philadelphie, qui reconnaît «l'obligation solennelle pour l'Organisation internationale du Travail de seconder la mise en œuvre parmi les différentes nations du monde, de programmes propres à réaliser ... la reconnaissance effective du droit de négociation collective», et notant que ce principe est «pleinement applicable à tous les peuples du monde»;

Tenant compte de l'importance capitale des normes internationales contenues dans la convention sur la liberté syndicale et la protection de droit syndical, 1948; la convention sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949; la recommandation sur les conventions collectives, 1951; la recommandation sur la conciliation et l'arbitrage volontaires, 1951; la convention et la recommandation sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978, ainsi que la convention et la recommandation sur l'administration du travail, 1978;

Considérant qu'il est souhaitable de faire de plus grands efforts pour réaliser les buts de ces normes et particulièrement les principes généraux contenus dans l'article 4 de la convention sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, et le paragraphe 1 de la recommandation sur les conventions collectives, 1951;

Considérant par conséquent que ces normes devraient être complétées par des mesures appropriées fondées sur lesdites normes et destinées à promouvoir la négociation collective libre et volontaire;

Après avoir décidé d'adopter diverses propositions relatives à la promotion de la négociation collective, question qui constitue le quatrième point à l'ordre du jour de la session;

Après avoir décidé que ces propositions prendraient la forme d'une convention internationale, adopte, ce dix-neuvième jour de juin mil neuf cent quatre-vingt-un, la convention ci-après, qui sera dénommée **Convention sur la négociation collective, 1981**.

PARTIE I. CHAMP D'APPLICATION ET DÉFINITIONS

Article 1

1. La présente convention s'applique à toutes les branches d'activité économique.
2. La mesure dans laquelle les garanties prévues par la présente convention s'appliquent aux forces armées et à la police peut être déterminée par la législation ou la pratique nationales.
3. Pour ce qui concerne la fonction publique, des modalités particulières d'application de la présente convention peuvent être fixées par la législation ou la pratique nationales.

Article 2

Aux fins de la présente convention, le terme *négociation collective* s'applique à toutes les négociations qui ont lieu entre un employeur, un groupe d'employeurs ou une ou plusieurs organisations d'employeurs, d'une part, et une ou plusieurs organisations de travailleurs, d'autre part, en vue de:

- a) fixer les conditions de travail et d'emploi, et/ou;

- b) régler les relations entre les employeurs et les travailleurs, et/ou;
- c) régler les relations entre les employeurs ou leurs organisations et une ou plusieurs organisations de travailleurs.

Article 3

1. Pour autant que la loi ou la pratique nationales reconnaissent l'existence de représentants des travailleurs tels qu'ils sont définis à l'article 3, alinéa *b*), de la convention concernant les représentants des travailleurs, 1971, la loi ou la pratique nationales peuvent déterminer dans quelle mesure le terme *négociation collective* devra également englober, aux fins de la présente convention, les négociations avec ces représentants.

2. Lorsque, en application du paragraphe 1 ci-dessus, le terme *négociation collective* englobe également les négociations avec les représentants des travailleurs visés dans ce paragraphe, des mesures appropriées devront être prises, chaque fois qu'il y a lieu, pour garantir que la présence de ces représentants ne puisse servir à affaiblir la situation des organisations de travailleurs intéressées.

PARTIE II. MÉTHODE D'APPLICATION

Article 4

Pour autant que l'application de la présente convention n'est pas assurée par voie de conventions collectives, par voie de sentences arbitrales ou de toute autre manière conforme à la pratique nationale, elle devra l'être par voie de législation nationale.

PARTIE III. PROMOTION DE LA NÉGOCIATION COLLECTIVE

Article 5

1. Des mesures adaptées aux circonstances nationales devront être prises en vue de promouvoir la négociation collective.

2. Les mesures visées au paragraphe 1 ci-dessus devront avoir les objectifs suivants:

- a) que la négociation collective soit rendue possible pour tous les employeurs et pour toutes les catégories de travailleurs des branches d'activité visées par la présente convention;
- b) que la négociation collective soit progressivement étendue à toutes les matières couvertes par les alinéas *a*), *b*), et *c*) de l'article 2 de la présente convention;
- c) que le développement de règles de procédure convenues entre les organisations d'employeurs et les organisations de travailleurs soit encouragé;
- d) que la négociation collective ne soit pas entravée par suite de l'inexistence de règles régissant son déroulement ou de l'insuffisance ou du caractère inapproprié de ces règles;
- e) que les organes et les procédures de règlement des conflits du travail soient conçus de telle manière qu'ils contribuent à promouvoir la négociation collective.

Article 6

Les dispositions de cette convention ne font pas obstacle au fonctionnement de systèmes de relations professionnelles dans lesquels la négociation collective a lieu dans le cadre de mécanismes ou d'institutions de conciliation et/ou d'arbitrage auxquels les parties à la négociation collective participent volontairement.

Article 7

Les mesures prises par les autorités publiques pour encourager et promouvoir le développement de la négociation collective feront l'objet de consultations préalables et, chaque

fois qu'il est possible, d'accords entre les pouvoirs publics et les organisations d'employeurs et de travailleurs.

Article 8

Les mesures prises en vue de promouvoir la négociation collective ne pourront être conçues ou appliquées de manière qu'elles entravent la liberté de négociation collective.

PARTIE IV. DISPOSITIONS FINALES

Article 9

La présente convention ne porte révision d'aucune convention ou recommandation existantes.

Article 10

Les ratifications formelles de la présente convention seront communiquées au Directeur général du Bureau international du Travail et par lui enregistrées.

Article 11

1. La présente convention ne liera que les Membres de l'Organisation internationale du Travail dont la ratification aura été enregistrée par le Directeur général.
2. Elle entrera en vigueur douze mois après que les ratifications de deux Membres auront été enregistrées par le Directeur général.
3. Par la suite, cette convention entrera en vigueur pour chaque Membre douze mois après la date où sa ratification aura été enregistrée.

Article 12

1. Tout Membre ayant ratifié la présente convention peut la dénoncer à l'expiration d'une période de dix années après la date de la mise en vigueur initiale de la convention, par un acte communiqué au Directeur général du Bureau international du Travail et par lui enregistré. La dénonciation ne prendra effet qu'une année après avoir été enregistrée.
2. Tout Membre ayant ratifié la présente convention qui, dans le délai d'une année après l'expiration de la période de dix années mentionnée au paragraphe précédent, ne fera pas usage de la faculté de dénonciation prévue par le présent article sera lié par une nouvelle période de dix années et, par la suite, pourra dénoncer la présente convention à l'expiration de chaque période de dix années dans les conditions prévues au présent article.

Article 13

1. Le Directeur général du Bureau international du Travail notifiera à tous les Membres de l'Organisation internationale du Travail l'enregistrement de toutes les ratifications et dénonciations qui lui seront communiquées par les Membres de l'Organisation.
2. En notifiant aux Membres de l'Organisation l'enregistrement de la deuxième ratification qui lui aura été communiquée, le Directeur général appellera l'attention des Membres de l'Organisation sur la date à laquelle la présente convention entrera en vigueur.

Article 14

Le Directeur général du Bureau international du Travail communiquera au Secrétaire général des Nations Unies, aux fins d'enregistrement, conformément à l'article 102 de la Charte des Nations Unies, des renseignements complets au sujet de toutes ratifications et de tous actes de dénonciation qu'il aura enregistrés conformément aux articles précédents.

Article 15

Chaque fois qu'il le jugera nécessaire, le Conseil d'administration du Bureau international du travail présentera à la Conférence générale un rapport sur l'application de la présente convention et examinera s'il y a lieu d'inscrire à l'ordre du jour de la Conférence la question de sa révision totale ou partielle.

Article 16

1. Au cas où la Conférence adopterait une nouvelle convention portant révision totale ou partielle de la présente convention, et à moins que la nouvelle convention ne dispose autrement:

- a) la ratification par un Membre de la nouvelle convention portant révision entraînerait de plein droit, nonobstant l'article 12 ci-dessus, dénonciation immédiate de la présente convention, sous réserve que la nouvelle convention portant révision soit entrée en vigueur;
- b) à partir de la date de l'entrée en vigueur de la nouvelle convention portant révision, la présente convention cesserait d'être ouverte à la ratification des Membres.

2. La présente convention demeurerait en tout cas en vigueur dans sa forme et teneur pour les Membres qui l'auraient ratifiée et qui ne ratifieraient pas la convention portant révision.

Article 17

Les versions française et anglaise du texte de la présente convention font également foi.

Recommandation (n° 163) sur la négociation collective, 1981

Adoption: Genève, 67^e session CIT (19 juin 1981).

Statut: instrument à jour.

PRÉAMBULE

La Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail,

Convoquée à Genève par le Conseil d'administration du Bureau international du Travail, et s'y étant réunie le 3 juin 1981, en sa soixante-septième session;

Après avoir décidé d'adopter diverses propositions relatives à la promotion de la négociation collective, question qui constitue le quatrième point à l'ordre du jour de la session;

Après avoir décidé que ces propositions prendraient la forme d'une recommandation complétant la convention sur la négociation collective, 1981,

adopte, ce dix-neuvième jour de juin mil neuf cent quatre-vingt-un, la recommandation ci-après, qui sera dénommée **Recommandation sur la négociation collective, 1981**.

I. MÉTHODE D'APPLICATION

1. L'application des dispositions de la présente recommandation peut être assurée par voie de législation nationale, de conventions collectives ou de sentences arbitrales, ou de toute autre manière conforme à la pratique nationale.

II. MOYENS DE PROMOTION DE LA NÉGOCIATION COLLECTIVE

2. Pour autant qu'il est nécessaire, des mesures adaptées aux circonstances nationales devraient être prises en vue de faciliter la constitution et le développement, sur une base volontaire, d'organisations libres, indépendantes et représentatives d'employeurs et de travailleurs.

3. Autant qu'il est approprié et nécessaire, des mesures adaptées aux circonstances nationales devraient être prises pour que:

- a) les organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs soient reconnues aux fins de la négociation collective;
- b) dans les pays où les autorités compétentes appliquent des procédures de reconnaissance en vue de déterminer les organisations qui bénéficient du droit de négociation collective, ladite détermination soit fondée sur des critères objectifs et préalablement définis concernant le caractère représentatif de ces organisations, ces critères devant être établis en consultation avec les organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs.

4.

(1) Des mesures adaptées aux circonstances nationales devraient, si nécessaire, être prises pour que la négociation collective soit possible à quelque niveau que se soit, notamment ceux de l'établissement, de l'entreprise, de la branche d'activité, de l'industrie, ou aux niveaux régional ou national.

(2) Dans les pays où la négociation collective se déroule à plusieurs niveaux, les parties à la négociation devraient veiller à ce qu'il y ait une coordination entre eux.

5.

(1) Des mesures devraient être prises par les parties à la négociation collective pour que leurs négociateurs, à tous les niveaux, aient la possibilité de recevoir une formation appropriée.

(2) Les pouvoirs publics pourraient, à la demande de celles-ci, fournir, pour cette formation, une assistance aux organisations de travailleurs et d'employeurs.

(3) Le contenu et la surveillance des programmes en vue de cette formation devraient être déterminés par l'organisation appropriée de travailleurs ou d'employeurs intéressée.

(4) Cette formation ne devrait pas porter atteinte au droit des organisations de travailleurs et d'employeurs de choisir leurs propres représentants aux fins de la négociation collective.

6. Les parties à la négociation collective devraient investir leurs négociateurs respectifs du mandat nécessaire pour conduire et conclure la négociation, sous réserve de toute disposition concernant des consultations au sein de leurs organisations respectives.

7.

(1) Des mesures adaptées aux circonstances nationales devraient être prises, s'il y a lieu, pour que les parties aient accès aux informations nécessaires pour pouvoir négocier en connaissance de cause.

(2) A cette fin:

a) les employeurs publics et privés devraient, à la demande des organisations de travailleurs, fournir, sur la situation économique et sociale de l'unité de négociation et de l'entreprise dans son ensemble, les informations qui sont nécessaires pour permettre de négocier en connaissance de cause. Au cas où la divulgation de certaines de ces informations pourrait porter préjudice à l'entreprise, leur communication pourrait être liée à un engagement de les considérer comme confidentielles autant qu'il est nécessaire; les informations à fournir pourraient être déterminées par un accord conclu entre les parties à la négociation collective;

b) les pouvoirs publics devraient fournir les informations nécessaires sur la situation économique et sociale globale du pays et de la branche d'activité intéressée, dans la mesure où la divulgation de ces informations n'est pas préjudiciable à l'intérêt national.

8. Des mesures adaptées aux circonstances nationales devraient, si nécessaire, être prises pour que les procédures de règlement des conflits du travail aident les parties à trouver elles-mêmes une solution aux conflits qui les opposent, qu'il s'agisse de conflits survenus pendant la négociation des accords, de conflits survenus à propos de l'interprétation et de l'application des accords ou de conflits visés par la recommandation sur l'examen des réclamations, 1967.

III. DISPOSITION FINALE

9. La présente recommandation ne porte révision d'aucune recommandation existante.

Annexe II

Formulaire de rapport

Appl. 19, C. 151, C. 154, R. 159, R. 163
Convention (n° 151) sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978
Convention (n° 154) sur la négociation collective, 1981
Recommandation (n° 159) sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978
Recommandation (n° 163) sur la négociation collective, 1981

BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL

RAPPORTS SUR

LES CONVENTIONS NON RATIFIÉES
ET LES RECOMMANDATIONS

*(Article 19 de la Constitution
de l'Organisation internationale du Travail)*

FORMULAIRE DE RAPPORT RELATIF AUX INSTRUMENTS SUIVANTS:

**CONVENTION (N° 151) SUR LES RELATIONS DE TRAVAIL
DANS LA FONCTION PUBLIQUE, 1978**

**RECOMMANDATION (N° 159) SUR LES RELATIONS DE TRAVAIL
DANS LA FONCTION PUBLIQUE, 1978**

CONVENTION (N° 154) SUR LA NÉGOCIATION COLLECTIVE, 1981 *

RECOMMANDATION (N° 163) SUR LA NÉGOCIATION COLLECTIVE, 1981 *

Genève
2011

* Le rapport concerne la convention n° 154 et la recommandation n° 163 uniquement dans la mesure où elles ont trait à la négociation collective dans le secteur public.

BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL

L'article 19 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail se réfère à l'adoption, par la Conférence, de conventions et de recommandations, ainsi qu'aux obligations qui en découlent pour les Membres de l'Organisation. Les dispositions pertinentes des paragraphes 5, 6 et 7 de cet article sont ainsi conçues:

5. S'il s'agit d'une convention:

...

- e) si une convention n'obtient pas l'assentiment de l'autorité ou des autorités dans la compétence desquelles rentre la matière, le Membre ne sera soumis à aucune autre obligation, si ce n'est qu'il devra faire rapport au Directeur général du Bureau international du Travail, à des périodes appropriées, selon ce que décidera le Conseil d'administration, sur l'état de sa législation et sur sa pratique concernant la question qui fait l'objet de la convention, en précisant dans quelle mesure l'on a donné suite ou l'on se propose de donner suite à toute disposition de la convention par voie législative, par voie administrative, par voie de contrats collectifs, ou par toute autre voie, et en exposant quelles difficultés empêchent ou retardent la ratification d'une telle convention.

...

6. S'il s'agit d'une recommandation:

...

- d) sauf l'obligation de soumettre la recommandation à l'autorité ou aux autorités compétentes, les Membres ne seront soumis à aucune autre obligation, si ce n'est qu'ils devront faire rapport au Directeur général du Bureau international du Travail, à des périodes appropriées, selon ce que décidera le Conseil d'administration, sur l'état de leur législation et sur leur pratique concernant la question qui fait l'objet de la recommandation, en précisant dans quelle mesure l'on a donné suite ou l'on se propose de donner suite à toutes dispositions de la recommandation et en indiquant les modifications de ces dispositions qui semblent ou pourront sembler nécessaires pour leur permettre de l'adopter ou de l'appliquer.

7. Dans le cas où il s'agit d'un Etat fédératif, les dispositions suivantes seront appliquées:

- a) à l'égard des conventions et des recommandations pour lesquelles le gouvernement fédéral considère que, d'après son système constitutionnel, une action fédérale est appropriée, les obligations de l'Etat fédératif seront les mêmes que celles des Membres qui ne sont pas des Etats fédératifs;
- b) à l'égard des conventions et des recommandations pour lesquelles le gouvernement fédéral considère que, d'après son système constitutionnel, une action de la part des Etats constituants, des provinces ou des cantons est, sur tous les points ou sur certains points, plus appropriée qu'une action fédérale, ledit gouvernement devra:

...

- iv) au sujet de chacune de ces conventions qu'il n'aura pas ratifiées, faire rapport au Directeur général du Bureau international du Travail, à des intervalles de temps appropriés, selon ce que décidera le Conseil d'administration, sur l'état de la législation et de la pratique de la fédération et des Etats constituants, des provinces ou des cantons concernant la question qui fait l'objet de la convention, en précisant dans quelle mesure il a été donné ou l'on se propose de donner effet

aux dispositions de la convention par voie législative, par voie administrative, par voie de contrats collectifs, ou par toute autre voie;

- v) au sujet de chacune de ces recommandations, faire rapport au Directeur général du Bureau international du Travail, à des intervalles de temps appropriés, selon ce que décidera le Conseil d'administration, sur l'état de la législation et de la pratique de la fédération et de ses Etats constituants, de ses provinces ou de ses cantons concernant la question qui fait l'objet de la recommandation, en précisant dans quelle mesure il a été donné ou l'on se propose de donner effet aux dispositions de la recommandation et en indiquant quelles modifications de ces dispositions semblent ou pourront sembler nécessaires pour les adopter ou les appliquer.

...

Conformément aux dispositions susmentionnées, le Conseil d'administration du Bureau international du Travail a examiné et approuvé le formulaire de rapport ci-après. Celui-ci a été conçu de manière à uniformiser la présentation des renseignements demandés.

RAPPORT

à présenter le 28 février 2012 au plus tard, conformément aux dispositions de l'article 19 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, par le gouvernement de, sur l'état de la législation et de la pratique nationales concernant les questions qui font l'objet des instruments suivants:

**CONVENTION (N° 151) SUR LES RELATIONS DE TRAVAIL
DANS LA FONCTION PUBLIQUE, 1978**

**RECOMMANDATION (N° 159) SUR LES RELATIONS DE TRAVAIL
DANS LA FONCTION PUBLIQUE, 1978**

I. Prière d'indiquer si, et dans l'affirmative comment, il est donné effet dans la législation et dans la pratique nationales aux dispositions de la convention et de la recommandation:

- a) Prière d'indiquer toutes les catégories de personnes employées par les autorités publiques auxquelles la législation, la réglementation, les accords collectifs ou autres mesures donnant effet aux dispositions de la convention et de la recommandation s'appliquent.
- b) Prière d'indiquer dans quelle mesure les garanties prévues dans la convention et la recommandation s'appliquent aux agents de 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, ainsi qu'aux forces armées et à la police.
- c) Prière d'indiquer notamment les dispositions prévues par la législation, la réglementation, des accords collectifs ou autres mesures applicables au plan national garantissant la protection des agents publics contre tout acte de discrimination syndicale en matière d'emploi, ainsi que les dispositions prévoyant des mécanismes de protection et des sanctions à cet égard.
- d) Prière de décrire dans quelle mesure et de quelle manière les organisations d'agents publics jouissent d'une complète indépendance et bénéficient d'une protection adéquate contre tout acte d'ingérence de la part des autorités publiques dans leur formation, leur fonctionnement et leur administration. Prière d'indiquer par ailleurs les mécanismes de protection et les sanctions prévus dans la législation.
- e) Prière d'indiquer les catégories d'agents publics jouissant du droit de participer à la détermination de leurs conditions d'emploi.
- f) Prière de préciser dans quelle mesure des facilités sont accordées aux représentants des organisations d'agents publics reconnues pour leur permettre de remplir rapidement et efficacement leurs fonctions, aussi bien pendant leurs heures de travail qu'en dehors de celles-ci.
- g) Prière d'indiquer si, dans votre pays, des procédures de reconnaissance des organisations d'agents publics s'appliquent en vue de déterminer quelles organisations doivent se voir octroyer les droits conférés aux termes de la convention et, dans l'affirmative, indiquer en fonction de quels critères cette détermination s'effectue.
- h) Prière de décrire les procédures suivies pour déterminer les conditions d'emploi des agents publics:
 - i) Prière d'indiquer les questions pouvant faire l'objet des négociations et celles qui en sont exclues.
 - ii) Prière d'indiquer également si les parties aux négociations sont tenues de respecter certaines obligations particulières lors des négociations.

- iii) En l'absence de mécanismes de négociation collective, prière de préciser s'il existe d'autres méthodes permettant aux agents publics de participer à la détermination de leurs conditions d'emploi.
- i) Prière de fournir des informations sur les mesures en vigueur de nature à promouvoir la mise en place et l'utilisation de mécanismes de négociation entre les autorités publiques et les organisations d'agents publics ou sur toute autre méthode permettant aux agents publics de participer à la détermination de leurs conditions d'emploi. Prière de fournir également des données statistiques sur le nombre et la portée des accords collectifs conclus dans le secteur public.
- j) Prière de décrire les mécanismes mis en place pour le règlement des différends liés à la détermination des conditions d'emploi des agents publics (négociations ou autres procédures telles que la médiation, la conciliation ou l'arbitrage) et d'indiquer les décisions de justice rendues en la matière.
- k) Prière d'indiquer si des organisations de travailleurs autres que des syndicats sont autorisées à participer aux négociations et, dans l'affirmative, si ces organisations sont autorisées à y participer même s'il existe un syndicat représentatif.
- l) Prière d'indiquer également si les droits civils et politiques des agents publics qui sont indispensables à l'exercice normal de leur liberté syndicale sont soumis à des restrictions.
- m) Les droits des agents publics sont-ils régis par la même législation que ceux des travailleurs du secteur privé, ou les agents publics sont-ils couverts par une législation particulière? Dans l'affirmative, prière de fournir les textes de loi applicables.

II. a) Prière d'indiquer si des modifications ont été apportées à la législation ou à la pratique nationale pour donner effet à tout ou partie des dispositions de la convention ou de la recommandation.

- b) Prière d'indiquer également si l'on se propose de prendre d'autres mesures pour donner effet aux dispositions de la convention ou de la recommandation, y compris concernant sa ratification.
- c) Prière d'exposer les difficultés inhérentes à la convention, à la législation ou à la pratique nationale, ou à toute autre cause, qui peuvent empêcher ou retarder la ratification de la convention. Prière d'indiquer toute mesure prise ou envisagée pour surmonter ces obstacles.
- d) Prière d'indiquer, le cas échéant, si la possibilité de ratifier la convention a fait l'objet de discussions tripartites, comme le prévoit la convention (n° 144) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976, et, dans l'affirmative, quand elles ont eu lieu.

III. Prière d'indiquer à quelles organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs copie du présent rapport a été communiquée, conformément à l'article 23, paragraphe 2, de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail.

IV. Prière d'indiquer si vous avez reçu, des organisations d'employeurs ou de travailleurs intéressées, des observations sur la suite donnée ou à donner aux instruments faisant l'objet de ce rapport. Dans l'affirmative, prière de communiquer ces observations en y joignant les remarques que vous jugerez utiles.

V. Si votre pays est un Etat fédératif:

- a) Prière d'indiquer si le gouvernement fédéral considère qu'en vertu du régime constitutionnel l'application des dispositions de la convention ou de la recommandation nécessite une action au niveau fédéral ou si, au contraire, certaines ou l'ensemble de ces dispositions nécessitent une action au niveau des Etats constitutifs, des provinces ou des cantons de la fédération.

- b) Si c'est au gouvernement fédéral qu'il revient de prendre des mesures, prière de fournir les informations requises aux points I, II, III et IV du présent formulaire.
- c) Si ce sont les éléments constitutifs de la fédération qui sont habilités à prendre des mesures, prière de fournir les informations requises aux points I, II, III et IV du présent formulaire. Prière d'indiquer également quelles mesures ont pu être prises en vue de mettre en œuvre une action concertée à l'intérieur de l'Etat fédératif pour donner effet à tout ou partie des dispositions de la convention ou de la recommandation, en donnant une vue d'ensemble des résultats obtenus grâce à cette action concertée.

**BESOINS ÉVENTUELS EN MATIÈRE D' ACTION NORMATIVE
ET DE COOPÉRATION TECHNIQUE**

VI. Quelles suggestions votre pays souhaiterait-il faire concernant une éventuelle action de l'OIT dans le domaine normatif? (Par exemple, nouvelles normes, révision, etc.)

VII. Votre pays a-t-il demandé au BIT de lui fournir une aide pour l'élaboration de politiques ou un appui dans le cadre de la coopération technique pour donner effet aux instruments en question? Si tel est le cas, quels en ont été les effets?

VIII. Quels sont, dans les domaines des services consultatifs et de la coopération technique, les appuis futurs dont votre pays aura besoin pour donner suite aux objectifs définis dans les instruments en question?

CONVENTION (N° 154) SUR LA NÉGOCIATION COLLECTIVE, 1981

RECOMMANDATION (N° 163) SUR LA NÉGOCIATION COLLECTIVE, 1981

Conformément à la décision prise par le Conseil d'administration en novembre 2006, des rapports au titre de l'article 19 de la Constitution seront demandés sur la convention n° 154 et la recommandation n° 163 uniquement en ce qui concerne la fonction publique.

I. Prière d'indiquer si, et dans l'affirmative de quelle manière, il est donné effet dans la législation et la pratique nationales aux dispositions de la convention et de la recommandation, uniquement en ce qui concerne les agents de la fonction publique.

- a) Prière de décrire comment, le cas échéant, l'application des dispositions de la convention et de la recommandation répond à des modalités particulières pour l'ensemble des agents publics ou certains d'entre eux; prière d'indiquer également les dispositions légales applicables aux forces armées et à la police.
- b) Prière d'indiquer dans quelle mesure les dispositions de la convention et de la recommandation sont appliquées aux négociations collectives engagées avec les représentants des travailleurs, comme défini à l'article 3, alinéa b), de la convention (n° 135) concernant les représentants des travailleurs, 1971, et de quelle manière les représentants des travailleurs peuvent participer à la détermination de leurs conditions d'emploi.
- c) Prière de décrire comment la négociation collective volontaire est promue dans la fonction publique au sens large du terme.
 - i) Prière de préciser les sujets pouvant faire l'objet d'une négociation collective.
 - ii) Prière d'indiquer le niveau auquel se tient la négociation collective dans la fonction publique et, le cas échéant, de donner des informations concernant l'existence éventuelle de mécanismes permettant d'assurer la coordination entre les différents niveaux de négociation collective.
 - iii) Prière d'indiquer également si les règles et procédures régissant la négociation collective dans la fonction publique font l'objet d'un accord entre les organisations de travailleurs et d'employeurs.
 - iv) Prière d'indiquer si, dans votre pays, des procédures de reconnaissance des organisations d'employeurs et de travailleurs dans la fonction publique s'appliquent en vue de déterminer quelles organisations doivent se voir octroyer le droit de négociation collective et, dans l'affirmative, indiquer en fonction de quels critères cette détermination s'effectue.
 - v) Prière de décrire les possibilités de formation offertes aux négociateurs des parties à la négociation collective et indiquer si les autorités publiques offrent une aide aux organisations de travailleurs et d'employeurs en la matière.
 - vi) Prière d'indiquer également dans quelle mesure les parties à la négociation collective ont accès à des informations concernant la situation économique d'ensemble du pays et la branche d'activité dans le secteur public concerné par les négociations.
 - vii) Prière de fournir des données statistiques sur le nombre et la portée des accords collectifs conclus.
 - viii) Prière de décrire les organes et les procédures de règlement des différends dans la fonction publique, tant en ce qui concerne les différends surgissant lors de la négociation des accords que ceux concernant l'interprétation et l'application de ces derniers. Prière de donner également des données statistiques sur les recours à ces organes et les procédures à suivre.

d) Prière d'indiquer si, dans votre pays, des négociations préalables ont lieu entre les autorités publiques et les organisations d'employeurs et de travailleurs dans la fonction publique au sujet des mesures visant à encourager et à promouvoir la négociation collective et si ces mesures font l'objet d'accords entre les autorités publiques et les organisations d'employeurs et de travailleurs.

II. a) Prière d'indiquer si des modifications ont été apportées à la législation ou à la pratique nationale en vue de donner effet à tout ou partie des dispositions de la convention ou de la recommandation.

b) Prière d'indiquer par ailleurs si l'on se propose de prendre d'autres mesures pour donner effet aux dispositions de la convention ou de la recommandation.

c) Prière d'indiquer toute mesure prise en vue de faciliter la constitution et le développement, sur une base volontaire, d'organisations libres, indépendantes et représentatives d'employeurs et de travailleurs dans la fonction publique.

d) Prière d'indiquer les difficultés inhérentes à la convention, à la législation ou à la pratique nationale, ou à toute autre cause, qui peuvent empêcher ou retarder la ratification de la convention. Prière d'indiquer toute mesure prise ou envisagée pour surmonter ces obstacles.

e) Prière d'indiquer, le cas échéant, si la possibilité de ratifier la convention a fait l'objet de discussions tripartites, comme le prévoit la convention (n° 144) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976, et, dans l'affirmative, quand elles ont eu lieu.

III. Prière d'indiquer à quelles organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs copie du présent rapport a été communiquée, conformément à l'article 23, paragraphe 2, de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail.

IV. Prière d'indiquer si vous avez reçu des organisations d'employeurs ou de travailleurs intéressées des observations sur la suite donnée ou à donner aux instruments faisant l'objet de ce rapport. Dans l'affirmative, prière de communiquer ces observations en y joignant les remarques que vous jugerez utiles.

V. Si votre pays est un Etat fédératif:

a) Prière d'indiquer si le gouvernement fédéral considère qu'en vertu du régime constitutionnel l'application des dispositions de la convention ou de la recommandation nécessite une action au niveau fédéral ou si, au contraire, certaines ou l'ensemble de ces dispositions nécessitent une action au niveau des Etats constitutifs, des provinces ou des cantons de la fédération.

b) Si c'est au gouvernement fédéral qu'il revient de prendre des mesures, prière de fournir les informations requises aux points I, II, III et IV du présent formulaire.

c) Si ce sont les éléments constitutifs de la fédération qui sont habilités à prendre des mesures, prière de fournir les informations requises aux points I, II, III et IV du formulaire. Prière d'indiquer également quelles mesures ont pu être prises en vue de mettre en œuvre une action concertée à l'intérieur de l'Etat fédératif pour donner effet à tout ou partie des dispositions de la convention ou de la recommandation, en donnant une vue d'ensemble des résultats obtenus grâce à cette action concertée.

BESOINS ÉVENTUELS EN MATIÈRE D'ACTION NORMATIVE
ET DE COOPÉRATION TECHNIQUE

VI. Quelles suggestions votre pays souhaiterait-il faire concernant une éventuelle action de l'OIT dans le domaine normatif? (Par exemple, nouvelles normes, révision, etc.)

VII. Votre pays a-t-il demandé au BIT de lui fournir une aide pour l'élaboration de politiques ou un appui dans le plan de la coopération technique pour donner effet aux instruments en question? Si tel est le cas, quels en ont été les effets?

VIII. Quels sont, dans les domaines des services consultatifs et de la coopération technique, les appuis futurs dont votre pays aura besoin pour donner suite aux objectifs définis dans les instruments en question?

Annexe III

Ratifications

Convention (n° 151) sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978

Date d'entrée en vigueur: 25 février 1981

48 ratifications

Albanie	30 juin 1999
Antigua-et-Barbuda	16 septembre 2002
Argentine	21 janvier 1987
Arménie	29 juillet 1994
Azerbaïdjan	11 mars 1993
Bélarus	8 septembre 1997
Belgique	21 mai 1991
Belize	22 juin 1999
Botswana	22 décembre 1997
Brésil	15 juin 2010
Chili	17 juillet 2000
Chypre	6 juillet 1981
Cuba	29 décembre 1980
Danemark	5 juin 1981
El Salvador	6 septembre 2006
Espagne	18 septembre 1984
Finlande	25 février 1980
Gabon	1 ^{er} octobre 2009
Géorgie	10 octobre 2003
Ghana	27 mai 1986
Grèce	29 juillet 1996
Guinée	8 juin 1982
Guyana	10 janvier 1983
Hongrie	4 janvier 1994
Italie	28 février 1985
Lettonie	27 janvier 1992

Luxembourg	21 mars 2001
Mali	12 juin 1995
Moldova, République de	4 avril 2003
Norvège	19 mars 1980
Pays-Bas	29 novembre 1988
Pérou	27 octobre 1980
Pologne	26 juillet 1982
Portugal	9 janvier 1981
Royaume-Uni	19 mars 1980
Saint-Marin	19 avril 1988
Sao Tomé-et-Principe	4 mai 2005
Seychelles	23 novembre 1999
Slovaquie	22 février 2010
Slovénie	20 septembre 2010
Suède	11 juin 1979
Suisse	3 mars 1981
Suriname	29 septembre 1981
Tchad	7 janvier 1998
Turquie	12 juillet 1993
Uruguay	19 juin 1989
Zambie	19 août 1980

Convention (n° 154) sur la négociation collective, 1981

Date d'entrée en vigueur: 11 août 1983

43 ratifications

Albanie	24 juillet 2002
Antigua-et-Barbuda	16 septembre 2002
Argentine	29 janvier 1993
Arménie	29 avril 2005
Azerbaïdjan	12 août 1993
Bélarus	8 septembre 1997
Belgique	29 mars 1988
Belize	22 juin 1999
Bénin	10 janvier 2012
Brésil	10 juillet 1992
Chypre	16 janvier 1989
Colombie	8 décembre 2000
Espagne	11 septembre 1985
Finlande	9 février 1983
Gabon	6 décembre 1988
Grèce	17 septembre 1996
Guatemala	29 octobre 1996
Hongrie	4 janvier 1994
Kirghizistan	22 décembre 2003
Lettonie	25 juillet 1994
Lituanie	26 septembre 1994
Maroc	3 avril 2009
Maurice	23 novembre 2011
Moldova, République de	14 février 1997
Niger	5 juin 1985
Norvège	22 juin 1982
Ouganda	27 mars 1990
Ouzbékistan	15 décembre 1997
Pays-Bas	22 décembre 1993
Roumanie	15 décembre 1992
Russie, Fédération de	6 septembre 2010
Sainte-Lucie	6 décembre 2000
Saint-Marin	1 ^{er} février 1995
Sao Tomé-et-Principe	4 mai 2005
Slovaquie	17 septembre 2009
Slovénie	2 février 2006
Suède	11 août 1982

Suisse	16 novembre 1983
Suriname	5 juin 1996
Tanzanie , République-Unie de	14 août 1998
Ukraine	16 mai 1994
Uruguay	19 juin 1989
Zambie	4 février 1986

Annexe IV

Pays ayant envoyé un rapport en vertu de l'article 19 de la Constitution de l'OIT

Membres	Convention no 151	Convention no 154	Recommandation no 159	Recommandation no 163
Afghanistan	----	----	----	----
Afrique du Sud	Reçu	Reçu	Reçu	Reçu
Albanie	<i>Ratifiée 30/06/1999</i>	<i>Ratifiée 30/06/1999</i>	----	----
Algérie	Reçu	Reçu	Reçu	Reçu
Allemagne	Reçu	Reçu	Reçu	Reçu
Angola	----	Reçu	----	Reçu
Antigua-et-Barbuda	<i>Ratifiée 16/09/2002</i>	<i>Ratifiée 16/09/2002</i>	----	Reçu
Arabie saoudite	----	----	----	----
Argentine	<i>Ratifiée 21/01/1987</i>	<i>Ratifiée 21/01/1987</i>	----	----
Arménie	<i>Ratifiée 29/07/1994</i>	<i>Ratifiée 29/07/1994</i>	----	----
Australie	Reçu	Reçu	Reçu	Reçu
Autriche	Reçu	Reçu	Reçu	Reçu
Azerbaïdjan	<i>Ratifiée 11/03/1993</i>	<i>Ratifiée 11/03/1993</i>	----	Reçu
Bahamas	----	----	----	----
Bahreïn	Reçu	Reçu	Reçu	Reçu
Bangladesh	Reçu	Reçu	Reçu	Reçu
Barbade	----	----	----	----
Bélarus	<i>Ratifiée 08/09/1997</i>	<i>Ratifiée 08/09/1997</i>	----	Reçu
Belgique	<i>Ratifiée 21/05/1991</i>	<i>Ratifiée 21/05/1991</i>	----	Reçu
Belize	<i>Ratifiée 22/06/1999</i>	<i>Ratifiée 22/06/1999</i>	----	----
Bénin	Reçu		Reçu	Reçu
Bolivie, Etat plurinational de	Reçu	Reçu	Reçu	Reçu
Bosnie-Herzégovine	Reçu	Reçu	Reçu	Reçu
Botswana	<i>Ratifiée 22/12/1997</i>	----	----	----
Brésil	<i>Ratifiée 15/06/2010</i>	<i>Ratifiée 15/06/2010</i>	----	Reçu
Brunéi Darussalam	----	----	----	----
Bulgarie	Reçu	Reçu	Reçu	Reçu
Burkina Faso	----	----	----	----
Burundi	----	----	----	----
Cambodge	----	----	----	----
Cameroun	Reçu	Reçu	Reçu	Reçu
Canada	Reçu	Reçu	Reçu	Reçu
Cap-Vert	Reçu	Reçu	Reçu	Reçu
Centrafricaine, République	----	----	----	----

Membres	Convention no 151	Convention no 154	Recommandation no 159	Recommandation no 163
Chili	<i>Ratifiée 17/07/2000</i>	Reçu	----	Reçu
Chine	Reçu	Reçu	Reçu	Reçu
Chypre	<i>Ratifiée 06/07/1981</i>	<i>Ratifiée 06/07/1981</i>	----	Reçu
Colombie	<i>Ratifiée 08/12/2000</i>	<i>Ratifiée 08/12/2000</i>	----	Reçu
Comores	----	----	----	----
Congo	----	----	----	----
Corée, République de	Reçu	Reçu	Reçu	Reçu
Costa Rica	Reçu	Reçu	Reçu	Reçu
Côte d'Ivoire	Reçu	Reçu	Reçu	Reçu
Croatie	Reçu	Reçu	Reçu	Reçu
Cuba	<i>Ratifiée 29/12/1980</i>	Reçu	----	Reçu
Danemark	<i>Ratifiée 05/06/1981</i>	Reçu	----	Reçu
Djibouti	----	----	----	----
Dominicaine, République	----	----	----	----
Dominique	----	----	----	----
Égypte	Reçu	Reçu	Reçu	Reçu
El Salvador	<i>Ratifiée 06/09/2006</i>	Reçu	----	Reçu
Émirats arabes unis	----	----	----	----
Équateur	Reçu	Reçu	Reçu	Reçu
Erythrée	Reçu	Reçu	Reçu	Reçu
Espagne	<i>Ratifiée 18/09/1984</i>	<i>Ratifiée 18/09/1984</i>	----	Reçu
Estonie	Reçu	Reçu	Reçu	Reçu
États-Unis	Reçu	Reçu	Reçu	Reçu
Éthiopie	Reçu	Reçu	Reçu	Reçu
Ex-République yougoslave de Macédoine	Reçu	Reçu	Reçu	Reçu
Fidji	----	----	----	----
Finlande	<i>Ratifiée 25/02/1980</i>	<i>Ratifiée 25/02/1980</i>	----	Reçu
France	Reçu	Reçu	Reçu	Reçu
Gabon	<i>Ratifiée 01/10/2009</i>	<i>Ratifiée 01/10/2009</i>	----	----
Gambie	----	----	----	----
Géorgie	<i>Ratifiée 10/10/2003</i>	----	----	----
Ghana	<i>Ratifiée 27/05/1986</i>	----	----	----
Grèce	<i>Ratifiée 29/07/1996</i>	<i>Ratifiée 29/07/1996</i>	----	Reçu
Grenade	----	----	----	----
Guatemala	Reçu		Reçu	Reçu
Guinée	<i>Ratifiée 08/06/1982</i>	----	----	----

Pays ayant envoyé un rapport en vertu de l'article 19 de la Constitution de l'OIT

Membres	Convention no 151	Convention no 154	Recommandation no 159	Recommandation no 163
Guinée - Bissau	----	----	----	----
Guinée équatoriale	----	----	----	----
Guyana	<i>Ratifiée 10/01/1983</i>	----	----	----
Haïti	----	----	----	----
Honduras	Reçu	Reçu	Reçu	Reçu
Hongrie	<i>Ratifiée 04/01/1994</i>	<i>Ratifiée 04/01/1994</i>	----	Reçu
Iles Marshall	----	----	----	----
Iles Salomon	----	----	----	----
Inde	Reçu	Reçu	Reçu	Reçu
Indonésie	Reçu	Reçu	Reçu	Reçu
Iran, République islamique d'	----	----	----	----
Iraq	Reçu	Reçu	Reçu	Reçu
Irlande	----	----	----	----
Islande	----	----	----	----
Israël	Reçu	Reçu	Reçu	Reçu
Italie	<i>Ratifiée 28/02/1985</i>	Reçu	----	Reçu
Jamaïque	----	----	----	----
Japon	Reçu	Reçu	Reçu	Reçu
Jordanie	Reçu	Reçu	Reçu	Reçu
Kazakhstan	----	----	----	----
Kenya	Reçu	Reçu	Reçu	Reçu
Kirghizistan	Reçu		Reçu	Reçu
Kiribati	----	----	----	----
Koweït	----	----	----	----
Lao, République démocratique populaire	----	----	----	----
Lesotho	----	----	----	----
Lettonie	<i>Ratifiée 27/01/1992</i>	<i>Ratifiée 27/01/1992</i>	----	Reçu
Liban	----	----	----	----
Libéria	----	----	----	----
Libye	----	----	----	----
Lituanie	Reçu		Reçu	Reçu
Luxembourg	<i>Ratifiée 21/03/2001</i>	Reçu	----	Reçu
Madagascar	Reçu	Reçu	Reçu	Reçu
Malaisie	Reçu	Reçu	Reçu	Reçu
Malawi	----	----	----	----
Maldives, République des	----	----	----	----

Membres	Convention no 151	Convention no 154	Recommandation no 159	Recommandation no 163
Mali	<i>Ratifiée 12/06/1995</i>	----	----	----
Malte	Reçu	Reçu	Reçu	Reçu
Maroc	Reçu		Reçu	Reçu
Maurice	Reçu		Reçu	Reçu
Mauritanie	----	----	----	----
Mexique	Reçu	Reçu	Reçu	Reçu
Moldova, République de	<i>Ratifiée 04/04/2003</i>	<i>Ratifiée 04/04/2003</i>	----	----
Mongolie	Reçu	Reçu	Reçu	Reçu
Monténégro	Reçu	Reçu	Reçu	Reçu
Mozambique	Reçu	Reçu	Reçu	Reçu
Myanmar	Reçu	Reçu	Reçu	Reçu
Namibie	Reçu	Reçu	Reçu	Reçu
Népal	----	----	----	----
Nicaragua	Reçu	Reçu	Reçu	Reçu
Niger	----		----	----
Nigéria	----	----	----	----
Norvège	<i>Ratifiée 19/03/1980</i>	<i>Ratifiée 19/03/1980</i>	----	----
Nouvelle-Zélande	Reçu	Reçu	Reçu	Reçu
Oman	----	----	----	----
Ouganda	----		----	----
Ouzbékistan	Reçu		Reçu	Reçu
Pakistan	----	----	----	----
Palaos	----	----	----	----
Panama	Reçu	Reçu	Reçu	Reçu
Papouasie-Nouvelle-Guinée	----	----	----	----
Paraguay	Reçu	Reçu	Reçu	Reçu
Pays-Bas	<i>Ratifiée 29/11/1988</i>	<i>Ratifiée 29/11/1988</i>	----	----
Pérou	<i>Ratifiée 27/10/1980</i>	Reçu	----	Reçu
Philippines	Reçu	Reçu	Reçu	Reçu
Pologne	<i>Ratifiée 26/07/1982</i>	Reçu	----	Reçu
Portugal	<i>Ratifiée 09/01/1981</i>	Reçu	----	Reçu
Qatar	Reçu	Reçu	Reçu	Reçu
République démocratique du Congo	----	----	----	----
Roumanie	Reçu		Reçu	Reçu
Royaume-Uni	<i>Ratifiée 19/03/1980</i>	Reçu	----	Reçu
Russie, Fédération de	----		----	----

Pays ayant envoyé un rapport en vertu de l'article 19 de la Constitution de l'OIT

Membres	Convention no 151	Convention no 154	Recommandation no 159	Recommandation no 163
Rwanda	----	----	----	----
Sainte-Lucie	----		----	----
Saint-Kitts-et-Nevis	----	----	----	----
Saint-Marin	<i>Ratifiée 19/04/1988</i>	<i>Ratifiée 19/04/1988</i>	----	----
Saint-Vincent-et-les Grenadines	----	----	----	----
Samoa	----	----	----	----
Sao Tomé-et-Principe	<i>Ratifiée 04/05/2005</i>	<i>Ratifiée 04/05/2005</i>	----	----
Sénégal	Reçu	Reçu	Reçu	Reçu
Serbie	Reçu	Reçu	Reçu	Reçu
Seychelles	<i>Ratifiée 23/11/1999</i>	Reçu	----	Reçu
Sierra Leone	----	----	----	----
Singapour	Reçu	Reçu	Reçu	Reçu
Slovaquie	<i>Ratifiée 22/02/2010</i>	<i>Ratifiée 22/02/2010</i>	----	----
Slovénie	<i>Ratifiée 20/09/2010</i>	<i>Ratifiée 20/09/2010</i>	----	Reçu
Somalie	----	----	----	----
Soudan	----	----	----	----
Sri Lanka	----	----	----	----
Suède	<i>Ratifiée 11/06/1979</i>	<i>Ratifiée 11/06/1979</i>	----	Reçu
Suisse	<i>Ratifiée 03/03/1981</i>	<i>Ratifiée 03/03/1981</i>	----	Reçu
Suriname	<i>Ratifiée 29/09/1981</i>	<i>Ratifiée 29/09/1981</i>	----	Reçu
Swaziland	Reçu	Reçu	Reçu	Reçu
Syrienne, République arabe	----	----	----	----
Tadjikistan	----	----	----	----
Tanzanie , République-Unie de	----		----	----
Tchad	<i>Ratifiée 07/01/1998</i>	Reçu	----	Reçu
Tchèque, République	Reçu	Reçu	Reçu	Reçu
Thaïlande	Reçu	Reçu	Reçu	Reçu
Timor-Leste	----	----	----	----
Togo	----	----	----	----
Trinité-et-Tobago	----	----	----	----
Tunisie	Reçu	Reçu	Reçu	Reçu
Turkménistan	Reçu	Reçu	Reçu	Reçu
Turquie	<i>Ratifiée 12/07/1993</i>	----	----	----
Tuvalu	----	----	----	----
Ukraine	Reçu		Reçu	Reçu
Uruguay	<i>Ratifiée 19/06/1989</i>	<i>Ratifiée 19/06/1989</i>	----	Reçu

Membres	Convention no 151	Convention no 154	Recommandation no 159	Recommandation no 163
Vanuatu	----	----	----	----
Venezuela, République bolivarienne du	Reçu	Reçu	Reçu	Reçu
Viet Nam	Reçu	Reçu	Reçu	Reçu
Yémen	----	----	----	----
Zambie	<i>Ratifiée 19/08/1980</i>	<i>Ratifiée 19/08/1980</i>	----	----
Zimbabwe	Reçu	Reçu	Reçu	Reçu

Annexe V

Organisations ayant formulé des commentaires concernant les conventions à l'examen

Liste des observations des organisations d'employeurs et de travailleurs

Organisations de travailleurs

Argentine

- * Confédération générale du travail (CGT)
- * Union du personnel civil de la Nation (UPCN)

Belgique

- * Confédération des syndicats chrétiens (CSC)

Canada

- * Congrès du travail du Canada (CTC)

Centrafricaine, République

- * Confédération nationale des travailleurs de Centrafrique (CNTC)

Colombie

- * Centrale unitaire des travailleurs (CUT)

Corée, République de

- * Confédération coréenne des syndicats (KCTU)
- * Fédération des syndicats coréens (FKTU)

Egypte

- * Fédération égyptienne des syndicats (ETUF)

Equateur

- * Confédération équatorienne des syndicats libres (CEOSL)
- * Fédération médicale équatorienne (FME)

Espagne

- * Confédération syndicale de commissions ouvrières (CC.OO.)

Estonie

- * Confédération des syndicats estoniens (EAKL)

France

- * Confédération générale du travail - Force ouvrière (CGT-FO)

Guyana

- * Syndicat de la fonction publique du Guyana (GPSU)

Honduras

- * Confédération unitaire des travailleurs du Honduras (CUTH)

Italie

- * Confédération italienne des syndicats des travailleurs (CISL)

Japon

- * Confédération japonaise des syndicats (JTUC-RENGO)
- * Confédération nationale des syndicats (ZENROREN)

Lettonie

- * Fédération des syndicats libres de Lettonie (LBAS)

Mauritanie

- Confédération libre des travailleurs de Mauritanie (CLTM)

Mexique

- Fédération de syndicats de travailleurs au service de l'Etat (FSTSE)

Nouvelle-Zélande

- Conseil des syndicats de Nouvelle-Zélande (NZCTU)

Panama

- Fédération nationale des employés publics et travailleurs des entreprises de service public (FENASEP)

Pérou

- Centrale unitaire des travailleurs du Pérou (CUT)
- Confédération générale des travailleurs du Pérou (CGTP)
- Fédération Centre unitaire des travailleurs de l'assurance sociale en matière de santé - Essalud Pérou (FED-CUT)
- Fédération des agents des douanes et de l'administration fiscale (FENTAT)
- Fédération nationale des agents administratifs du secteur de l'éducation (FENTASE)
- Fédération nationale des travailleurs des services de l'eau potable et de l'assainissement (FENTAP)

Pologne

- Syndicat indépendant et autonome "Solidarnosc"

Portugal

- Union générale des travailleurs (UGT)

Saint-Vincent-et-les Grenadines

- Syndicat de la fonction publique de Saint-Vincent-et-les Grenadines

Sénégal

- Union nationale des syndicats autonomes du Sénégal (UNSAAS)

Serbie

- Confédération des syndicats 'Nezavisnost'

Suède

- Confédération suédoise des associations professionnelles (SACO)
- Confédération suédoise des professionnels (TCO)
- Confédération suédoise des syndicats (LO)
- Syndicat des travailleurs municipaux de Suède

Venezuela, République bolivarienne du

- Comité de coordination nationale - Section vénézuelienne de l'Internationale des services publics (ISP)

Organisations d'employeurs

Costa Rica

- Union costaricienne des chambres et associations d'entreprises privées (UCCAEP)

Côte d'Ivoire

- Confédération générale des entreprises de Côte d'Ivoire (CGECI)

Maurice

- Fédération des employeurs de Maurice (MEF)

Mexique

- Confédération des chambres industrielles des Etats-Unis du Mexique (CONCAMIN)

Serbie

- Union des employeurs de Serbie