

L'orateur tient à réaffirmer l'engagement de son gouvernement de respecter pleinement ses responsabilités civiles, qui sont fondamentales dans le cadre de l'application de la convention n° 87 sur la liberté syndicale. En conclusion, il a indiqué que son gouvernement reste à l'écoute de tous commentaires, observations ou recommandations que la commission voudra bien formuler.

Les membres employeurs, rappelant que ce cas avait été discuté fréquemment à la commission durant ces dernières années, ont noté qu'en raison du fait que la situation n'avait que très peu progressé la commission d'experts a dû de nouveau soulever les points concernant les divergences entre la législation nationale, en particulier la loi de 1986 sur les relations du travail, et les dispositions de la convention. La commission a été placée dans une position difficile avec les demandes qu'elle a formulées au gouvernement dans ses conclusions au cours des années, compte tenu du fait que le représentant gouvernemental avait annoncé, à diverses occasions, que les problèmes seraient résolus dans un avenir très proche et qu'une commission nationale avait été créée à cet effet. A cette occasion, le représentant gouvernemental a annoncé que le projet de loi sur les relations du travail, qui a été élaboré en 1998, a récemment été adopté et est entré en vigueur. Néanmoins, les membres employeurs ont souhaité rappeler un certain nombre de points sur lesquels la commission d'experts s'était exprimée. Ceux-ci concernent les restrictions au droit d'organisation, les limitations relatives aux activités syndicales, et le pouvoir octroyé au commissaire du travail de refuser d'enregistrer un syndicat s'il s'estime satisfait de la représentativité d'un syndicat déjà enregistré. Cette dernière disposition soulève la question du pluralisme syndical. L'exigence qu'une majorité de travailleurs concernés approuvent une grève avant que l'action ne puisse être engagée constitue un vieux principe démocratique qui ne peut être critiqué en soi. A cet égard, le droit de grève et les dispositions y relatives ne sont pas couverts par la convention n° 87, les critiques de la commission d'experts à ce sujet ne sont donc pas pertinentes.

Les membres employeurs ont pris note de la déclaration du représentant gouvernemental selon laquelle le projet de loi sur les relations du travail, élaboré par une commission tripartite nationale avec l'assistance technique du BIT, est entré en vigueur, mais que certains amendements ont été faits sur la base des discussions au parlement. Ce fait ne suscite en soi aucune critique, car le rôle de la discussion parlementaire est également d'amender la législation si nécessaire. La législation devrait être examinée par la commission d'experts afin de déterminer si les contradictions avec la convention constatées précédemment ont effectivement été éliminées. Se référant à l'indication du représentant gouvernemental selon laquelle la nouvelle législation a modifié le décret de 1973, qui avait également fait l'objet de critiques par la commission d'experts, ce problème devra être examiné par la commission d'experts lors de son analyse de cette nouvelle législation. Enfin, les membres employeurs ont rappelé la différence entre l'action revendicative et les manifestations de masse organisées par les travailleurs. Bien que ces dernières ne constituent pas une action collective, cette question avait fait l'objet de confusion à plusieurs occasions lors de discussions, à cause de la définition traditionnelle du terme. Il sera important de s'assurer que cette distinction soit faite lors de l'examen de la nouvelle législation.

Les membres employeurs ont indiqué que la commission est confrontée à un dilemme concernant ses conclusions, dès lors qu'elle a eu connaissance de l'abrogation de certaines lois et de leur remplacement il y a à peine quelques jours. Cette situation particulière devrait être reflétée dans les conclusions de la commission. La nouvelle législation devra être transmise au BIT afin d'être examinée par la commission d'experts. Cela fournira une base pour la révision du problème par la Commission de la Conférence l'année prochaine, si nécessaire.

Les membres travailleurs ont remercié le représentant gouvernemental pour les brèves informations fournies à la commission. Ils ont souligné qu'ils sont convaincus que ce cas demeure un cas très grave de non-conformité avec la convention. Une mission de contacts directs a visité le pays en 1996 suite à l'invitation faite par le gouvernement durant la discussion du cas par cette commission. La mission a confirmé l'importance du phénomène de harcèlement des syndicats dans le pays. Cela a conduit le gouvernement à élaborer, avec l'assistance du BIT, un projet de nouvelle loi sur les relations de travail conforme à la convention n° 87. Toutefois, le projet n'a pas été adopté comme attendu. En 1997, cette commission avait exprimé sa profonde préoccupation quant au défaut d'adoption de la loi et au harcèlement dont continuent d'être victimes les syndicats dans le pays. La commission avait inclus ses conclusions dans un paragraphe spécial de son rapport pour souligner sa profonde inquiétude sur ce cas. Une nouvelle version amendée du projet de loi sur les relations de travail avait été adoptée juste quelques jours auparavant. Cependant, l'absence de progrès avait forcé la commission d'experts à exprimer son «profond regret» et à énumérer une nouvelle fois les divergences entre la loi sur les relations de travail

de 1996 et les dispositions de la convention. La commission d'experts avait identifié 13 divergences importantes, dont certaines fondamentales, telles que l'exclusion de certaines catégories de travailleurs du droit d'organisation; l'imposition par le gouvernement d'une structure syndicale définie et le pouvoir du commissaire du travail de refuser d'enregistrer un syndicat; les sévères limitations aux activités des fédérations, y compris l'interdiction absolue pour une fédération ou l'un de ses responsables d'engager ou d'inciter à une quelconque action revendicative; les sévères restrictions sur le droit de tenir des réunions et des manifestations pacifiques, et sur le droit de grève; les pouvoirs excessifs octroyés aux tribunaux pour limiter les activités syndicales et annuler l'enregistrement d'un syndicat; l'obligation de consulter le gouvernement préalablement à une affiliation internationale. Ces digressions illustrent le mépris par le gouvernement de ses engagements en vertu de la convention n° 87, et ce depuis de nombreuses années. Il n'est pas surprenant que ce mépris ait mené parfois à des harcèlements brutaux et violents à l'encontre des travailleurs et de leurs syndicats. Des témoignages vivants de ces harcèlements ont été rapportés à la commission par Jan Sithole, secrétaire général de la Fédération du Swaziland des syndicats (SFTU). Ces pratiques vont des arrestations répétées et détentions aux menaces violentes à la famille, ou l'enfermement dans un coffre de voiture pendant vingt-quatre heures, après avoir eu les vêtements arrachés. Ce n'est qu'hier que Jan Sithole a pu participer aux travaux de cette commission car le gouvernement a refusé de l'accepter comme délégué travailleur, malgré le fait que le conseil exécutif du SFTU, syndicat le plus important et le plus représentatif du pays, l'ait élu pour représenter une fois encore les travailleurs du Swaziland à la commission. Cette situation a été corrigée après avoir été portée à l'attention de la Commission de vérification des pouvoirs. Toutefois, ce comportement est pour le moins étrange émanant d'un gouvernement qui tente de convaincre cette commission de sa sincérité et de son engagement de remplir ses obligations en vertu de la convention.

D'après le rapport annuel sur les violations des droits syndicaux de la CISL pour l'année 2000, le harcèlement des syndicats continue dans le pays. Par exemple, en octobre 1999, tous les membres du comité exécutif national de l'Association nationale des enseignants du Swaziland (SNAT) ont été arrêtés cinq jours après avoir organisé une manifestation pacifique. Deux mois plus tard, les services d'information et de diffusion contrôlés par le gouvernement ont interdit au SFTU de diffuser toute annonce ou autre information à moins qu'elle n'ait été préalablement approuvée par écrit par la police. En outre, Jan Sithole est resté vingt-quatre heures sous surveillance.

Les membres travailleurs ont noté la déclaration du représentant gouvernemental selon laquelle la nouvelle législation a été adoptée par le parlement à la fin de 1999, mais que le Roi a refusé de donner son approbation jusqu'à ce que certaines révisions soient faites. Ils ont rappelé que ce projet de législation a été élaboré avec l'assistance du BIT pour assurer sa conformité avec la convention. Cependant, des informations supplémentaires sont nécessaires sur ces révisions finales apportées au texte. Un fonctionnaire de liaison devrait être nommé par le Roi dans chaque établissement pour garantir la conformité avec les valeurs traditionnelles. Cela va de pair avec un amendement supplémentaire sur l'exigence d'établir des conseils d'entreprise dans chaque usine employant plus de 25 personnes, indépendamment de l'existence ou non d'un syndicat, et présidés par le fonctionnaire de liaison. Des éclaircissements supplémentaires devront être demandés au représentant gouvernemental sur la manière dont les membres de ces conseils seront choisis. Selon eux, ils devraient l'être par les employeurs. Les membres travailleurs ont exprimé la crainte que cette disposition puisse être vue comme un retour en arrière par rapport à la loi précédente, qui ne prévoyait l'établissement de conseils d'entreprise qu'en l'absence de syndicat. L'amendement crée donc une organisation dualiste dans chaque établissement avec des droits de négociation équivalents pour chaque structure, l'une étant choisie par les travailleurs eux-mêmes et l'autre par d'autres voies.

Un autre amendement exige la tenue d'un scrutin avant que les syndicats ne participent à des protestations pacifiques et à des manifestations sur des questions sociales et économiques. Les membres travailleurs ont prié le représentant gouvernemental d'expliquer comment cela serait appliqué dans la pratique. Par exemple, la direction syndicale pourrait-elle participer à ou soutenir une manifestation pacifique sans le vote de ses membres? Il y a lieu de craindre que cet amendement pose en fait un obstacle légal insurmontable empêchant les travailleurs de participer à toute forme de protestation nationale. En outre, il apparaît que la nouvelle législation habilite toute personne prétendant avoir subi un dommage résultant d'une grève ou d'une manifestation de protestation, même légale, à introduire une plainte au tribunal contre le syndicat et contre tout individu accusé d'avoir causé ce dommage. Les membres travailleurs ont ajouté qu'il y avait eu beaucoup de violence au Swaziland, en grande partie dirigée contre les syndicats.

Il apparaît que les amendements à la nouvelle législation ne la rendent pas conforme à la convention et que, sur un certain nombre de points, ils ne constituent pas un progrès par rapport à l'ancienne législation. Cela affecte l'expression de bonne volonté du représentant gouvernemental. Cette situation est extrêmement décevante pour les membres travailleurs et sans aucun doute pour tous les membres de la commission. De nombreuses questions importantes demeurent en suspens et il est nécessaire que la nouvelle législation, avec tous ses amendements, soit soumise à la commission d'experts pour examen. En conclusion, les membres travailleurs ont demandé que la nouvelle loi sur les relations du travail soit adoptée sans délai, qu'elle soit conforme à la convention, et qu'il soit immédiatement mis fin au harcèlement des syndicats pratiqué à large échelle dans le pays. Jusqu'à ce que cela soit obtenu, la commission devra continuer d'exprimer sa grave préoccupation concernant l'absence de progrès dans la plus grande fermeté.

Le membre travailleur du Swaziland a appuyé fermement les déclarations du porte-parole de son groupe sur la question. Ce que le gouvernement dit aujourd'hui doit être replacé dans son contexte historique, par rapport à la question de l'existence – ou de la non-existence – d'une volonté politique de la part de celui-ci d'adopter une législation qui soit conforme aux normes internationales du travail que le pays a ratifiées, et de savoir s'il est dans son intention de s'y conformer, tant en droit que dans la pratique. Depuis 1996, le Swaziland comparait de manière ininterrompue devant cette commission et, chaque année, le gouvernement réitère ses promesses tonitruantes, qui ne se réalisent jamais. La commission se rappellera également que, de 1996 à 1999, le gouvernement était membre titulaire du Conseil d'administration, organe qui est dépositaire de la mission de contrôler et favoriser le respect de la dignité de l'homme et de la justice sociale partout dans le monde. Il y a lieu de rappeler également de quelle manière le gouvernement foule aux pieds les conventions que le pays a ratifiées de son propre gré et est à l'origine d'une série de violations des droits syndicaux et des droits de l'homme qui revêtent les formes suivantes: harcèlement de dirigeants syndicaux; multiples arrestations mal intentionnées de dirigeants syndicaux; dispersions brutales de manifestations pacifiques et coups de feu ayant entraîné la mort d'une lycéenne de 16 ans lors d'une manifestation ouvrière; incursions dans les locaux d'un syndicat, et perquisitions et saisies malveillantes et sans mandat de documents syndicaux; perquisitions malveillantes et sans mandat au domicile de plusieurs dirigeants syndicaux. Tous ces aspects ont conduit la commission à envoyer une mission de contacts directs qui a constaté et confirmé leur véracité. Le Swaziland a, par la suite, fait l'objet d'un paragraphe spécial, en 1997. Le détail des constatations de la mission de contacts directs se trouve reproduit dans le texte relatif au cas n° 1884. En juin 1997, le Swaziland a demandé l'assistance technique du BIT pour l'aider à élaborer une législation qui soit conforme aux normes internationales du travail. Cette assistance a été fournie au gouvernement, lequel s'est engagé à proposer un texte satisfaisant à ces critères l'année suivante (1998).

Le Conseil consultatif tripartite du travail a achevé son travail en février 1998 et il avait été assuré que ce texte deviendrait loi en juin 1998. Devant cette même commission, en 1998, le représentant du Swaziland avait pris l'engagement qu'avant la dissolution du parlement (c'était une année d'élection) la loi serait adoptée et qu'en tout état de cause elle le serait avant la fin de 1998. Là encore, cette promesse ne s'est pas réalisée mais, bien au contraire, le Conseil des ministres a adopté en 1998 une ordonnance administrative qui, bien que le Swaziland ait ratifié la convention n° 29, légalise le travail forcé, l'esclavage et l'exploitation avec une impunité caractérisée, comme on le précise dans l'observation de la commission d'experts sur l'application de cette convention au Swaziland. Les violations de la convention auxquelles le gouvernement se livre sans cesse revêtent notamment les formes suivantes: ingérence politique dans les questions de relations professionnelles au niveau de l'entreprise, à la fois par le fait d'une structure traditionnelle notoire – le Conseil national du Swaziland – et par le fait que le gouvernement central fait constamment obstruction à la négociation collective; répressions et dispersions brutales de manifestations pacifiques avec usage de gaz lacrymogènes et de matraques; dispersions brutales de réunions de formations progressistes, même lorsqu'elles se tiennent dans des locaux privés; harcèlements et intimidations grossiers de journalistes qui se refusent à déformer la réalité; obstruction aux missions tripartites officielles de l'OIT pour éviter que la Fédération des syndicats du Swaziland (SFTU) n'ait des contacts avec elles. L'intervenant lui-même s'est vu interdire cette année encore le droit de représenter les travailleurs mais, grâce à une décision de la Commission de vérification des pouvoirs, il a pu obtenir cette possibilité.

Le gouvernement a une tactique de harcèlement systématique des syndicats. En mars de cette année, il a ordonné la fermeture du journal *The Observer*, dont les 82 salariés se trouvent aujourd'hui sans emploi. Cette fermeture malveillante a fait suite à des révélations qui lui déplaisaient. En outre, 31 travailleurs syndiqués ont été

récemment licenciés de la station de télévision d'Etat, quand bien même la procédure d'arbitrage avait ordonné la réintégration de tous ces travailleurs. En 1999, le ministre a affirmé une fois de plus devant cette assemblée que le projet de loi conforme à la convention serait adopté avant la fin de l'année, ce qui ne s'est pas produit, même si les deux Chambres parlementaires avaient, quant à elles, mené leur mission à bien en octobre de cette même année. A ce stade, le projet de texte, bien qu'ayant perdu une partie de l'équilibre que lui conféraient les clauses négociées, restait encore largement conforme à la convention, à quelques divergences près. C'est alors qu'il fut détourné par un organe non législatif dont la mission est de conseiller les autorités sur les questions de coutume, de tradition et de culture, lequel a imposé des amendements qui, de l'avis des membres travailleurs, constituent une violation grossière des droits fondamentaux des travailleurs. Ces amendements ont été imposés unilatéralement, sans consultation du Conseil consultatif du travail, ce qui est en soi une infraction à la convention n° 144. Comme si cela ne suffisait pas, la commission technique de l'OIT, qui reste à la disposition du gouvernement, n'a pas été consultée sur les amendements qui ont été imposés. Cette omission délibérée démontre sans l'ombre d'un doute qu'il n'existe pas de volonté politique de la part du gouvernement d'adopter une législation du travail qui soit conforme à la convention. La situation en est à ce point, bien que les organisations d'employeurs et de fonctionnaires aient appelé l'attention du gouvernement sur l'incidence négative qu'aurait l'inclusion des amendements imposés. Le gouvernement a persisté et a ainsi adopté une loi comportant des clauses foulant grossièrement les principes à la base des conventions n°s 29, 87 et 98. Les amendements introduisent:

- Le droit d'introduire une action en réparation, aussi bien contre l'organisation que contre les individus ayant participé à l'action en cas de grève, légale ou illégale, ou en cas de protestation pacifique, légale ou illégale. Cette notion, consacrée par l'article 40, alinéa 13, de la nouvelle loi, est assurément inacceptable et constitue un déni absolu du droit de grève. En 1989, dans une affaire similaire intéressant le Royaume-Uni, la commission d'experts, se référant aux grèves de solidarité, a émis l'avis suivant: «la grève est un moyen essentiel dont disposent les travailleurs et leurs organisations pour promouvoir la défense et la protection de leurs intérêts économiques et sociaux, conformément à ce que garantissent les articles 3, 8 et 10 de la convention.» De même, elle a dit que «les restrictions concernant la grève et les moyens utilisés devraient être suffisamment raisonnables pour ne pas se traduire, dans la pratique, par une limitation excessive du droit de grève. Il a rappelé que la convention n° 87 dispose, sous son article 8, paragraphe (2), que: «la législation nationale ne devra porter atteinte ni être appliquée de manière à porter atteinte aux garanties prévues par la présente convention».
- Le fait d'imposer un scrutin secret pour les actions de protestation sur des questions économiques et sociales ou d'imposer que cette action de protestation ne puisse avoir lieu que lorsque la majorité des membres a voté en faveur de la grève revient à un déni total de ce droit. Lorsqu'une telle action de protestation est appelée par la fédération ou une confédération, imposer un tel scrutin s'apparenterait à un référendum national et cette condition, à elle seule, va à l'encontre de l'esprit même de la convention et constitue un déni systématique de l'exercice des droits qu'elle consacre.
- Des règles permettant, en l'espèce de l'article 52, la coexistence des conseils d'entreprise et des syndicats, et de donner aux conseils d'entreprise compétence pour négocier les conditions d'emploi et de rémunération ainsi que les prestations annexes des travailleurs. Ce même article prévoit qu'un tel conseil d'entreprise doit être constitué par l'employeur dans tout établissement comptant 25 personnes ou plus. Ces conseils d'entreprise n'ont rien à voir avec ceux que l'on trouve par exemple en Allemagne. Ils sont en fait à la botte de l'employeur. Les employeurs ne sont tenus de reconnaître comme interlocuteurs que les syndicats représentant 50 pour cent des salariés. Il s'agit là d'une nouvelle tactique qui permet de laisser le champ libre aux zones franches d'exportation sans qu'il ne soit juridiquement spécifié qu'elles échappent à la législation.

Il est surprenant que les amendements, qui prévoient un scrutin pour les grèves, notamment les grèves de solidarité, et qui posent des restrictions à des manifestations pacifiques, aient été acceptés par le gouvernement, alors que la commission d'experts lui a déjà signalé le caractère critiquable de ces dispositions. Cette persistance est la manifestation d'un mépris flagrant et délibéré de sa part. Elle ne fait que compromettre la concrétisation des conseils qui lui ont été donnés par la commission technique de l'OIT et constitue finalement un défi et une marque de mépris à l'égard des principes les plus fondamentaux de cette convention et de la Constitution de l'OIT.

Tant que le Swaziland sera régi par le décret de 1973 qui suspend les libertés individuelles inscrites dans la Constitution de l'Indépendance, il continuera d'avoir des difficultés à appliquer dans la pratique la liberté syndicale, et le gouvernement continuera d'ignorer tous les appels à se conformer aux conventions liées aux droits de l'homme. Aucune loi d'un pays ne devrait pourtant être en conflit avec la Constitution de ce même pays. Si la Constitution du Swaziland ne garantit plus les libertés individuelles, toutes les conventions axées sur les droits de l'homme entreront inévitablement en conflit avec l'instrument qui les suspend.

L'intervenant a déclaré être fermement convaincu qu'il ne s'agit pas, en l'espèce, d'un problème technique mais d'un problème politique. Sur la base des éléments qui ont été exposés, on ne peut guère que proposer qu'une mission politique de haut niveau soit envoyée au Swaziland, afin de dégager une solution durable et que, parallèlement, le gouvernement prenne l'engagement d'aborder sans retard l'ensemble des dispositions et des amendements qui ont été critiqués.

Le membre employeur du Swaziland s'est réjoui de l'adoption d'une législation longuement attendue dans son pays qui, selon lui, appuie la position qu'il avait adoptée l'année passée selon laquelle le pouvoir législatif au Swaziland a la capacité de produire la loi telle que souhaitée par les parties. A cet égard, il considère que la nouvelle loi tient compte de toutes les préoccupations soulevées par la commission d'experts. Comme l'a déclaré le représentant gouvernemental, il a exprimé l'espoir que la commission d'experts étudiera cette nouvelle loi et formulera les commentaires nécessaires pour aider la structure tripartite au Swaziland à adopter une action appropriée. Il y a lieu, en particulier, d'espérer qu'avec l'adoption de la loi le BIT trouvera approprié de fournir au Swaziland l'assistance technique dont ce pays a un grand besoin pour appliquer les dispositions de la nouvelle loi et les compétences des nouvelles institutions énoncées par la loi.

Le membre employeur de l'Afrique du Sud a déclaré qu'un projet de loi sur les relations professionnelles, élaboré en 1998 par une commission nationale tripartite avec l'assistance technique du BIT, a permis d'éliminer les disparités entre la loi de 1996 sur les relations professionnelles et la convention. Ce projet de loi, et le consensus dont il a fait l'objet entre les partenaires sociaux, constitue un progrès remarquable, et la commission d'experts a estimé qu'il devrait permettre de mettre un terme aux problèmes d'application de la convention qu'elle avait mentionnés. Toutefois, ce qui est moins satisfaisant, c'est qu'il semblerait que les activités et progrès dont il est fait souvent état ne se produisent qu'au cours de la semaine qui précède la Conférence. L'application de cette nouvelle loi est une avancée dont il convient de se féliciter, mais la question reste de savoir si le texte du projet de loi qui a fait l'objet d'un consensus entre les partenaires sociaux a été intégralement maintenu dans la loi définitive. L'intervenant a indiqué que la commission n'est pas en mesure actuellement d'évaluer avec précision les modifications contenues dans le texte final de la loi, et si ces modifications sont conformes à la convention. Il a donc demandé au gouvernement de fournir, dans les plus brefs délais, des informations détaillées sur la teneur et l'ampleur de ces modifications, et d'indiquer si elles compromettent les progrès enregistrés à ce jour. Etant donné l'évolution du cas à l'examen, un certain scepticisme est de rigueur, mais il conviendrait de veiller à ne pas prendre des décisions hâtives qui n'auraient pour effet que d'attiser les conflits sociaux et de compromettre le dialogue social et le développement économique. Les partenaires sociaux ont démontré qu'ils peuvent se mettre d'accord sur les questions ayant trait aux obligations découlant de la convention. Il est donc nécessaire de faire preuve de patience afin que le dialogue social, avec l'assistance du Bureau si nécessaire, contribue à la réalisation des objectifs fixés.

Le membre travailleur de l'Afrique du Sud a souligné que le Swaziland est non seulement Membre de l'OIT, mais aussi de la Communauté pour le développement de l'Afrique australe (SADC), et qu'il a reconnu la Charte sociale de la SADC sur les droits fondamentaux. L'orateur s'est dit préoccupé à plusieurs titres par la loi adoptée au début de la semaine. En premier lieu, instituer sur le lieu de travail un conseil d'entreprise présidé par une personne nommée par le Roi n'est pas conforme à la convention n° 87. En deuxième lieu, la désignation par les employeurs de conseils d'entreprise, en violation des conventions n°s 87 et 98, nuit à l'action syndicale ainsi qu'aux principes de liberté d'association et de négociation collective. De plus, la nouvelle législation limite la liberté de réunion, ainsi que les grèves pour des raisons socio-économiques. En effet, celles-ci doivent faire l'objet d'un vote. En outre, le fait que les grèves licites peuvent entraîner des sanctions au civil est contraire à la convention. Qui plus est, la nouvelle législation a pour effet de mettre hors la loi certaines activités syndicales. L'orateur a fait observer que c'est le Conseil national du Swaziland qui a apporté ces modifications après l'adoption de la loi au parlement. L'orateur a demandé qu'une délégation de haut rang se rende dans le pays et engage le gouvernement à élaborer, en consultation avec les

partenaires sociaux, une nouvelle législation sur les relations professionnelles qui soit conforme aux conventions n°s 87 et 98.

Le membre travailleur du Royaume-Uni s'est exprimé à propos de la loi que le Roi du Swaziland a approuvé au début de la semaine. Le fond du problème est que, au début du XXI<sup>e</sup> siècle, le Swaziland représente l'un des derniers vestiges du féodalisme dans le monde. Le Conseil national est l'une des marques de ce féodalisme: il est composé de conseillers désignés et d'anciens qui ont pour seule fonction de conseiller le monarque sur des questions liées aux traditions et à la culture. Les modifications apportées à la version finale de la loi sur les relations professionnelles émanent du conseil et restreignent gravement les activités syndicales licites, en particulier le droit de grève et les actions collectives, comme les manifestations. L'orateur a souligné que l'article 40(13) de la nouvelle loi permet à quiconque de déclarer qu'une grève lui a porté préjudice. Il a rappelé que la commission, au début des années quatre-vingt-dix, avait examiné une loi de son pays qui avait ces caractéristiques. L'article 40(3) de la loi du Swaziland prévoit que, pour qu'une action collective puisse être menée, il faut un vote à bulletin secret, ce vote devant être organisé par le Conseil consultatif du travail, et non par le syndicat. Ainsi, pour organiser des manifestations à l'échelle nationale, sans même qu'il s'agisse d'une grève, la Fédération du Swaziland des syndicats doit appeler aux urnes tous ses membres, ce qui revient à exiger un référendum national chaque fois que l'on envisage une manifestation. De plus, en cas de conflit sectoriel, non seulement les membres du syndicat, mais aussi tous les travailleurs de l'unité de négociation, dont par conséquent les travailleurs non syndiqués, doivent voter.

L'orateur a ajouté que l'article 40(1)(b), (3) et (8) prévoit des périodes de préavis, lesquelles visent manifestement à empêcher toute action collective. Le Conseil consultatif du travail dispose de vingt et un jours ouvrables pour effectuer une médiation avant que le vote ne puisse avoir lieu. A ce sujet, l'orateur a fait observer que le Comité de la liberté syndicale a estimé que l'imposition par les autorités du travail d'un système d'arbitrage obligatoire, lorsque la loi ne prévoit pas d'autres moyens de règlement des conflits, risque de restreindre considérablement le droit des organisations de travailleurs de déployer leurs activités, voire de se traduire par une interdiction totale de la grève, ce qui est contraire aux principes de la liberté d'association. En sus, un délai supplémentaire de sept jours doit être observé avant le vote. L'orateur a noté à ce sujet que, parfois, il faut beaucoup de temps pour organiser une grève nationale. Enfin, avant que la grève ne puisse avoir finalement lieu, il faut encore cinq jours de préavis. Au total, ne serait-ce que pour appeler à une manifestation, il faut au moins sept semaines.

Evouant de nouveau les débats de la commission au début des années quatre-vingt-dix sur la législation de son pays, l'intervenant a souligné que les procédures complexes susmentionnées font qu'il est presque impossible pour les dirigeants syndicaux de savoir si leur action est conforme à la loi. Le Comité de la liberté syndicale a indiqué que les procédures prévues par la loi, en ce qui concerne les grèves, ne devraient pas être complexes au point de rendre pratiquement impossible de déclarer une grève licite. Les restrictions mentionnées, qui affectent aussi le droit de manifester, reviennent à nier le droit de revendication pacifique.

A propos des modifications apportées à l'article 52, qui portent sur l'existence parallèle de conseils d'entreprise et de syndicats, l'orateur a indiqué que les employeurs sont tenus d'instituer des conseils d'entreprise lorsqu'il n'y a pas de syndicat sur le lieu de travail. La législation précédente prévoyait que, lorsqu'un syndicat demandait son enregistrement dans un lieu de travail, le conseil d'entreprise qui s'y trouvait devait être supprimé. Maintenant, dans ce cas, les conseils d'entreprise peuvent rester en place et peuvent négocier les conditions salariales ou de travail des travailleurs non syndiqués. Les conseils d'entreprise sont financés et présidés par l'employeur, qui fixe leur agenda. Le gouvernement swazi a été membre du Conseil d'administration du BIT de 1996 à 1999 et ne peut prétendre ignorer la jurisprudence abondante du Comité de la liberté syndicale concernant le «solidarismo». Il est extrêmement regrettable que le gouvernement swazi introduise une législation sur les conseils d'entreprise qui perpétue le paternalisme qui, en matière de relations professionnelles, a caractérisé les pires heures de l'apartheid en Afrique du Sud. Force est de le déplorer alors que, partout ailleurs dans l'Afrique australe, les gouvernements démocratiques, les syndicats et les employeurs s'efforcent de remplacer les systèmes néfastes que l'apartheid a légués par des systèmes de relations professionnelles plus modernes, fondés sur le respect de l'indépendance des partenaires sociaux. Si le Swaziland souhaite s'inscrire dans le mouvement de la modernisation, une mission de haut rang de l'OIT, comme l'a proposé le membre travailleur du Swaziland, pourrait lui apporter une aide importante.

Le membre travailleur de la Zambie a invité le gouvernement à être plus sensible à l'appel des travailleurs en faveur de la justice sociale. Bien que le représentant gouvernemental ait déclaré que son intention est de mettre en œuvre la justice sociale, les amende-



ments proposés par les partenaires sociaux au projet de loi sur les relations professionnelles n'ont pas été retenus. La version finale a supprimé le peu de propositions des travailleurs qui restaient dans ledit projet. Le concept de conseils d'entreprise, inscrit dans la nouvelle législation, est dépassé et représente un moyen sûr de saper le mouvement syndical. Le Swaziland n'a pas été épargné par l'impact de la mondialisation, et ce pays n'a pas d'autre choix que de protéger ses citoyens en leur fournissant un cadre qui puisse attirer les investisseurs tout en protégeant les travailleurs. Toutefois, le gouvernement n'a pas été capable de trouver la solution adéquate. Il avait été espéré que la nouvelle législation résoudrait les questions pendantes mais cet espoir aura été de courte durée. Au lieu d'aller de l'avant, le gouvernement vient de faire un pas en arrière. Il est donc certain que la Commission de l'application des normes de la Conférence sera amenée à examiner à nouveau ce cas à l'avenir.

Le membre travailleur de la Norvège, s'exprimant également au nom des membres travailleurs du Danemark, de la Finlande, de l'Islande et de la Suède, a déclaré incroyable qu'un pays ayant ratifié la convention depuis 1978 néglige ses obligations à un tel point. En dépit du combat courageux mené par Jan Sithole, secrétaire général de la SFTU, peu de progrès ont été accomplis sur la voie de l'adoption de lois du travail démocratiques. Le fait que le gouvernement ait refusé à Jan Sithole l'accès à la Conférence est la meilleure preuve des graves divergences existant entre les dispositions de la convention, d'une part, et la législation et la pratique nationales, d'autre part.

Le projet de loi sur les relations professionnelles, attendu depuis longtemps, a maintenant reçu l'approbation du Roi. Toutefois, le Conseil national du Swaziland a introduit de nouveaux amendements qui ne sont pas conformes à la convention. Le gouvernement du Swaziland ignore donc, une fois de plus, les appels urgents à mettre sa législation en conformité avec la convention. Le fait que le Conseil national du Swaziland, organe consultatif du Roi, soit intervenu dans le processus législatif et ait insisté sur des amendements inacceptables est un autre exemple du système politique non démocratique et anachronique du pays. En adoptant une législation contenant des dispositions inacceptables et identiques à celles figurant dans la loi de 1996 sur les relations professionnelles, le Swaziland manifeste son mépris pour l'OIT et pour son système de contrôle. Lors de la session de 1999 de la Conférence, le représentant gouvernemental a déclaré que le nouveau projet de loi sur les relations professionnelles avait été élaboré par une commission tripartite avec l'assistance du BIT, que les divergences mentionnées par la commission d'experts avaient été éliminées et que le projet de loi était conforme à la convention. En plus de l'assistance accordée par le BIT en matière législative, le pays a également bénéficié d'un projet de coopération technique du BIT dans la région, financé par la Norvège, visant à renforcer les structures tripartites. Au cours des réunions et séminaires qui ont eu lieu, des responsables gouvernementaux se sont engagés à respecter le tripartisme et les droits syndicaux. Néanmoins, la réponse du gouvernement manifeste un dédain arrogant à l'égard de l'assistance fournie. Les promesses faites, à plusieurs reprises, à la commission d'experts et à la Commission de la Conférence n'ont pas été tenues, et les accords conclus n'ont pas été mis en œuvre.

Il ne fait pas l'ombre d'un doute que le gouvernement est pleinement conscient que les amendements adoptés ne sont pas conformes à la convention. Les importantes restrictions imposées au droit des organisations de tenir des réunions et des manifestations pacifiques, l'interdiction des grèves de solidarité et l'organisation de votes de grève par le Commissaire du Travail sont parmi les mesures introduites par les amendements. Elles sont identiques aux dispositions qui avaient été critiquées par la commission d'experts parce que n'étant pas conformes à la convention. C'est probablement pour cette dernière raison qu'elles n'ont pas été soumises à la structure tripartite, à savoir le Conseil consultatif du travail, avant d'être introduites dans la nouvelle loi. Après des années de discussion, l'octroi d'assistance technique et l'inclusion de ce cas dans un paragraphe spécial du rapport de cette commission à deux reprises, la législation du travail n'est toujours pas en conformité avec la convention. D'autres mesures appropriées devraient dès lors être envisagées et il ne fait pas de doute que ce cas devrait de nouveau figurer dans un paragraphe spécial.

Le membre gouvernemental des Pays-Bas, s'exprimant également au nom du membre gouvernemental de l'Allemagne, a noté que la loi sur les relations professionnelles de 1996 avait amené la commission d'experts à relever 13 points de divergence avec les dispositions de la convention. La commission a déjà examiné ce cas à plusieurs reprises et a lancé des appels urgents au gouvernement pour l'adoption du projet de loi sur les relations professionnelles de 1998. Dans son dernier rapport, la commission d'experts a utilisé l'expression «profond regret» face à la lenteur des progrès réalisés en ce qui concerne l'adoption du projet de loi. Lors de son examen par le parlement, des modifications mineures ont été apportées audit projet. Par la suite, le Conseil consultatif du Roi a examiné le

projet susmentionné et a suggéré un certain nombre d'amendements. Il convient de souligner le rôle du conseil consultatif en la matière. L'orateur invite donc la commission d'experts à étudier le rôle joué par le conseil consultatif à cet égard et, également, à examiner le contenu de la nouvelle législation et sa conformité aux dispositions de la convention.

Il sera nécessaire de rester vigilant en ce qui concerne ce cas et de continuer à l'examiner. L'accent devra être mis sur l'application effective dans la pratique des exigences de la convention n° 87 par le biais de cette nouvelle législation. La visite d'une mission, telle que suggérée par les membres travailleurs, pourrait clarifier la situation. Enfin, l'orateur a souligné la nécessité d'une bonne gouvernance, laquelle implique également l'application des normes fondamentales du travail, y compris la convention n° 87. Le gouvernement du Swaziland est bien conscient, l'orateur en est certain, que la bonne gouvernance doit s'appliquer bien au-delà des seules normes du travail.

Le représentant gouvernemental a remercié les membres travailleurs et les membres employeurs pour leurs commentaires et a exprimé son appréciation pour l'assistance technique fournie par le BIT dans la préparation de la loi de 1996 sur les relations de travail. Il a réaffirmé le soutien sans réserve du gouvernement aux conventions de l'OIT qu'il a ratifiées. Concernant les débats, il a rappelé que la loi sur les relations du travail de 1998 a été adoptée et qu'il conviendrait que cette législation soit prise en considération dans les commentaires de la commission d'experts. La conformité de cette loi avec la convention nécessiterait une évaluation par des spécialistes compétents et ne saurait être décidée sur la base d'allégations. Il a également rappelé que la nouvelle loi a été adoptée, comme une autre, après avoir été approuvée par le parlement et le Roi, ce qui est la procédure législative normale dans ce pays. Il a indiqué que le gouvernement serait prêt à réunir le Conseil consultatif du travail pour examiner, avec l'assistance du BIT, la conformité des amendements avec les exigences de la convention et qu'il prendrait les mesures appropriées si la législation se révélait contraire aux conventions. La législation révisée devrait ensuite être soumise à la commission d'experts pour examen.

Les membres employeurs ont fait observer que la discussion avait porté essentiellement sur la loi sur les relations du travail récemment adoptée, dont la teneur n'a pas été examinée par la commission d'experts. Considérant qu'il n'est pas avisé de discuter d'une loi sans en avoir vu le texte, ils ont suggéré de s'en tenir à la marche habituelle et d'attendre que la commission d'experts se soit prononcée à ce sujet. Ils ont souligné une fois de plus que la particularité de ce cas réside dans le fait qu'il repose sur des commentaires de la commission d'experts consacrés à des instruments qui ont été abrogés. Abordant la question des conclusions, les membres employeurs ont estimé que celles-ci devraient rendre compte du fait que, par l'entremise de son représentant, le gouvernement s'est déclaré prêt à saisir à nouveau dans un proche avenir la Commission tripartite nationale de la nouvelle loi afin que celle-ci puisse examiner, avec l'assistance technique du BIT, si ce nouveau texte est effectivement affranchi des divergences que l'ancien présentait par rapport aux dispositions de la convention. Au besoin, des amendements pourraient être apportés à ce nouvel instrument. Les résultats de ces consultations feraient l'objet d'un rapport qui serait ensuite examiné par la commission d'experts. La présente commission serait ensuite en mesure d'aborder à nouveau cette question sur la base des informations les plus récentes.

Les membres travailleurs ont rappelé leur proposition tendant à ce qu'une mission de haut niveau de l'OIT soit envoyée au Swaziland pour examiner les problèmes auxquels se heurte l'application de la convention. Cette proposition offrirait la possibilité au gouvernement de démontrer sa bonne volonté. S'il apparaissait que le gouvernement dédaignait cette suggestion, l'image du Swaziland auprès du reste de la communauté internationale pourrait s'en trouver sérieusement altérée. En ce qui concerne la proposition du gouvernement de soumettre la loi de 1998 sur les relations professionnelles telle que modifiée à l'examen du Comité national tripartite, les membres travailleurs ont rappelé que les partenaires sociaux avaient été consultés sur le projet de loi de 1998, mais que leurs suggestions ont ensuite été ignorées. C'est donc avec quelque méfiance qu'ils accueillent aujourd'hui la proposition du gouvernement, même si, par principe, ils sont favorables à toutes les formes de consultation tripartite. Notant que les membres employeurs seraient quant à eux peu partisans de la mention de ce cas dans un paragraphe spécial, ils ont demandé que, dans ses conclusions, la commission se déclare préoccupée par le manque d'empressement du gouvernement à accepter la proposition d'une mission.

La commission a noté la déclaration orale du représentant gouvernemental ainsi que la discussion qui a suivi. Elle a rappelé, avec grande préoccupation, que ce cas a été examiné chaque année par la commission depuis 1996, et que cette commission a invité de façon pressante le gouvernement, depuis deux ans, à prendre les mesures nécessaires en vue de l'adoption du projet de loi de 1998 sur

les relations professionnelles afin d'éliminer les sérieuses divergences existant entre de nombreuses dispositions de la loi de 1996 sur les relations professionnelles et la convention. Elle a également rappelé les sérieuses divergences existant entre le décret de 1973 sur les droits des organisations et la loi de 1963 sur l'ordre public et les dispositions de la convention. A cet égard, la commission a rappelé, une fois encore, que la commission d'experts avait invité le gouvernement à amender la loi de 1996 pour garantir, notamment, le droit des membres sans distinction de constituer des organisations de leur propre choix ainsi que le droit des organisations de travailleurs à organiser leur administration et leurs activités et à élaborer leurs programmes sans ingérence des pouvoirs publics. La commission a pris note des déclarations du gouvernement selon lesquelles une nouvelle loi sur les relations professionnelles a maintenant été promulguée. Toutefois, elle a noté avec regret que certains amendements ont été apportés à ce texte après examen par la commission d'experts du projet de loi sans consultation des partenaires sociaux. Elle a souligné qu'il revient à la commission d'experts d'examiner la compatibilité de la législation avec les exigences de la convention. La commission a noté que le gouvernement vient de communiquer au Bureau un exemplaire de la nouvelle loi afin que la commission d'experts soit en mesure de l'examiner avec le rapport du gouvernement dès cette année. Elle a formulé l'espoir que, l'année prochaine, des progrès concrets réalisés en matière d'application de la convention, à la fois en droit et en pratique, pourront être constatés. La commission rappelle au gouvernement la possibilité d'une mission sur le terrain ainsi que la disponibilité de l'assistance technique du BIT pour l'aider à résoudre les problèmes qu'il rencontre dans l'application de la convention. La commission a noté que le ministre s'est déclaré prêt à soumettre à nouveau la loi, telle que modifiée, au Comité national tripartite pour examen notamment, avec l'assistance du BIT, de la conformité des amendements avec les exigences de la convention.

*Venezuela* (ratification: 1982). Un représentant gouvernemental du Venezuela, ministre du travail, a rappelé que cette commission avait invité le gouvernement à s'exprimer concernant l'application de la convention n° 87 lors des sessions de 1995, 1996, 1997 et 1999. Dans ses conclusions de 1999, la commission avait manifesté l'espoir que le gouvernement fasse parvenir à la commission d'experts un rapport détaillé sur les mesures prises, tant dans la législation que dans la pratique, afin de rendre conforme dans un proche avenir la législation nationale à la convention n° 87.

L'orateur a mentionné que la commission d'experts a pris note de la conjoncture politique vécue par le Venezuela lors des élections de 1998. Il a évoqué les événements de notoriété publique survenus à la suite de l'envoi du rapport du gouvernement, soit la vaste consultation de la société vénézuélienne, par la tenue d'un référendum le 10 décembre 1999. A la suite de ce référendum, une nouvelle Constitution a été adoptée. Celle-ci dispose à l'article 23 que «les traités, pactes et conventions relatives aux droits de l'homme souscrits et ratifiés par le Venezuela ont une valeur constitutionnelle et prévalent dans l'ordre interne, dans la mesure où ils prévoient des normes plus favorables que celles prévues par la Constitution et les lois de la République; ils s'appliquent immédiatement et directement aux tribunaux et à tout autre organe du pouvoir public». Cela démontre que les droits de l'homme sont garantis. De plus, l'article 31 de la Constitution bolivarienne énonce que «toute personne a le droit, selon les termes établis par les traités, les pactes et les conventions relatives aux droits de l'homme ratifiés par la République de présenter des requêtes et des plaintes devant les organes internationaux compétents, afin de demander la protection de leurs droits. L'Etat adoptera, conformément aux procédures établies dans cette Constitution et la loi, les mesures nécessaires afin de donner effet aux décisions émanant des organes internationaux prévus dans cet article.» Le représentant gouvernemental a souligné que la Constitution est entrée en vigueur le 30 décembre 1999 et que le texte sera communiqué à la commission d'experts lors de l'envoi du prochain rapport du gouvernement.

L'orateur a mentionné que le gouvernement a institué une commission d'experts au niveau national, à laquelle il a confié la révision complète de la législation du travail. A la fin de son mandat, cette commission présentera les projets de loi nécessaires au bon déroulement des travaux de la prochaine Assemblée nationale. En outre, cette commission d'experts doit prendre en considération les suggestions formulées par les organes de contrôle de l'OIT et elle doit consulter dès maintenant les organisations d'employeurs et de travailleurs, les corps de métiers, les universités et la société civile intéressés par le sujet afin d'obtenir des informations ainsi que leurs opinions. Après rédaction de ce texte par les experts nationaux, il sera soumis à l'examen des groupes intéressés. L'orateur a exprimé l'espoir que la volonté du gouvernement soit prise en compte par la commission et qu'elle soit mentionnée dans ses conclusions pour que les partenaires sociaux puissent entamer la réforme de la législation du travail et qu'une nouvelle loi du travail puisse être adop-

tée le plus rapidement possible. Il espère également pouvoir compter sur l'assistance technique offerte par l'Organisation internationale du Travail. Il rappelle par ailleurs que les dispositions législatives discutées aujourd'hui ont été adoptées sous l'ancien gouvernement et que le nouveau gouvernement a entamé un processus de refonte de la législation.

L'orateur a souligné que le gouvernement apprécie grandement les observations formulées par l'OIT et qu'elles seront prises en compte dans le texte qui sera présenté à l'Assemblée nationale. Il a demandé à la commission que l'adoption de la nouvelle Constitution nationale soit mentionnée dans les conclusions de cette discussion. Le gouvernement réitère son intention d'apporter une solution aux questions législatives auxquelles se réfère la commission d'experts dans son observation. L'orateur a souligné qu'il avait pleinement confiance dans le fait que les membres de cette commission tiendraient compte de sa déclaration concrète et objective afin de s'en tenir aux questions mentionnées dans les observations de la commission d'experts concernant l'application de la convention n° 87.

Les membres travailleurs ont rappelé que le cas du Venezuela fait l'objet d'observations de la commission d'experts depuis plusieurs années et que la Commission de la Conférence en a déjà discuté en 1995, 1996, 1997 et 1999. D'autres aspects de ce cas se rapportent aux conventions nos 98 et 95. La commission d'experts a constaté la nécessité d'amender la législation pour supprimer les contradictions qui existent entre celle-ci et les dispositions de la convention, notamment en ce qui concerne la période de résidence de plus de dix ans qui est imposée aux travailleurs étrangers pour pouvoir faire partie des organes dirigeants d'un syndicat; l'énumération, trop longue et détaillée, des fonctions et objectifs des organisations professionnelles de travailleurs et d'employeurs; l'obligation de réunir 100 membres pour pouvoir constituer un syndicat de travailleurs non dépendants; et l'obligation de réunir 10 employeurs pour pouvoir constituer une organisation d'employeurs. En outre, de nombreuses plaintes pendantes devant le Comité de la liberté syndicale se réfèrent à des allégations de représailles anti-syndicales et à des actes d'ingérence du gouvernement dans la négociation collective et dans les affaires syndicales. Selon les informations disponibles, le gouvernement a non seulement omis de prendre les mesures demandées, il a aussi publié récemment plusieurs décrets qui risquent de porter gravement atteinte aux principes de la liberté syndicale et de la libre négociation collective. Ces décrets concerneraient, entre autres, les employés des juridictions pénales, qui seraient désormais privés du droit de libre négociation collective. Par ailleurs, les activités des dirigeants syndicaux seraient suspendues, la stabilité du statut des employés serait remise en question et ce serait le gouvernement seul qui fixerait désormais les conditions de travail dans ce secteur. Sur bon nombre de points, ces décrets confirment donc les contradictions qui ont été constatées entre la législation nationale et la convention. Il faut bien constater que le gouvernement du Venezuela persiste dans la non-observation des principes de la convention. La situation semble être restée inchangée, même après les changements de gouvernement. Les membres travailleurs ont déclaré qu'ils se trouvent dans l'obligation de demander au gouvernement de revoir radicalement son attitude et de prendre des mesures afin que la législation existante et toute législation future soient en conformité avec la convention.

Les membres employeurs ont noté que le cas du Venezuela avait été discuté à quatre reprises par la commission sur une brève période. Il s'agit en fait de la cinquième fois que ce cas est examiné, sans véritable progrès. Dès 1990, le Comité de la liberté syndicale avait instamment invité le gouvernement à prendre des mesures spécifiques pour abroger la législation non conforme aux dispositions de la convention. Le gouvernement n'a rien fait depuis lors, et la commission n'a obtenu que des promesses non tenues du gouvernement vénézuélien. Par conséquent, la commission d'experts a réitéré les mêmes points dans son observation: la trop longue période de résidence requise, l'énumération, trop longue et détaillée, des fonctions et buts des organisations d'employeurs et de travailleurs, et le nombre trop élevé de travailleurs et d'employeurs requis pour constituer des organisations d'employeurs et de travailleurs. Bien que tous ces points aient déjà été discutés par la commission, le gouvernement a une fois de plus mentionné que de nouvelles mesures seraient adoptées ultérieurement. La commission a répété à maintes reprises les mêmes conclusions durant les cinq dernières années, mentionnant les promesses du gouvernement, observant avec regret l'absence de progrès et demandant au gouvernement de mettre la législation et la pratique nationales en conformité avec la convention. Certes, il ne s'agit pas ici de questions de vie ou de mort, mais qui constituent néanmoins des violations manifestes des principes de la liberté syndicale, qui ont été discutées à maintes reprises depuis 1992. Les membres employeurs estiment donc que la commission doit attirer de toute urgence l'attention sur ce cas dans son rapport, sinon elle devrait encore en traiter l'année prochaine.

Le membre travailleur du Venezuela a déclaré que, pour aborder la convention n° 87, il convient d'évoquer également la convention n° 98, les principes fondamentaux de l'OIT et les droits de l'homme. Dans le rapport de la commission d'experts, il est question de la violation, par le gouvernement du Venezuela, des conventions nos 87, 95 et 98, en particulier à propos des droits concernant les travailleurs de l'administration de la justice. La Confédération mondiale du travail a émis des critiques en février 1999, à propos de la loi de réforme du pouvoir judiciaire et de la loi sur la carrière judiciaire, adoptées respectivement les 26 et 27 août 1998. La commission d'experts a prié le gouvernement de communiquer ses commentaires et de modifier la législation dans un sens qui soit conforme aux exigences posées par les conventions. Or la situation des travailleurs de l'administration de la justice s'est trouvée aggravée par le fait que, le 8 mars 2000, le gouvernement a édicté un certain nombre de règles ayant pour effet d'amputer le droit de négociation collective et de réduire la stabilité dans l'emploi et la liberté syndicale. Si l'on peut dire, avec le ministre, que ce n'est pas le gouvernement actuel qui est à l'origine de ces violations, le fait est que ce dernier les a aggravées. Le décret de mars annihile le droit de négociation collective pour les travailleurs du secteur pétrolier. De même, les travailleurs de l'administration de la justice sont visés par l'autre décret, qui abroge leur engagement collectif, suspend leur salaire et dispose que tout licenciement de travailleur ou de dirigeant syndical est justifié.

L'orateur a fait valoir que, tandis que le gouvernement déclare que des mesures ont été prises pour rendre la législation conforme aux conventions, dans la réalité il a pris des décrets qui violent les dispositions des articles 23 et 31 de la Constitution et qui portent atteinte aux droits des travailleurs du secteur du pétrole, du secteur médical, de l'administration de la justice et des employés de l'Etat. L'un de ces décrets suspend le processus de discussion de la convention collective des travailleurs du secteur pétrolier, tandis que l'exécutif national s'est arrogé le droit de fixer les conditions de travail de toute l'administration publique. Il y a quelques jours, l'Assemblée nationale législative a approuvé un nouveau décret suspendant la négociation collective au niveau du gouvernement du district fédéral et mettant de même un terme à la stabilité de l'emploi.

A travers ces décrets, le gouvernement ne fait qu'aggraver les situations dénoncées dans les commentaires de la commission d'experts et déclare la guerre au mouvement syndical. Reprenant les termes d'une déclaration récente du Président du Venezuela, l'orateur rappelle que ce dernier a dit que «la CTV (Confédération des Travailleurs du Venezuela) n'a plus beaucoup de temps à vivre» et que «la CTV sera démolie par mes soins». Le Président s'imagine pouvoir couper toutes les têtes des millions de travailleurs et se croit en outre chargé de cette mission. De son côté, le vice-ministre de l'Intérieur a annoncé son intention de lancer la police nationale contre toute manifestation. L'orateur a fait ressortir l'attitude antisyndicale réitérée et constante du gouvernement, qui recourt au décret et à l'intimidation, ignorant que le destin des organisations est entre les mains des travailleurs et non entre les siennes. Les dirigeants syndicaux ne sont pas intimidés par la menace de prison et, à cette session de la Conférence, le groupe des travailleurs n'a pas manqué d'exprimer sa préoccupation devant la gravité de la situation. Ce sont les droits de l'homme qui sont ici en jeu et qu'on cherche à mettre à mal. Pour conclure, l'orateur demande que ce cas fasse l'objet d'un paragraphe spécial.

Le membre travailleur de la Colombie a soutenu les interventions précédentes, à savoir que la liberté syndicale va de pair avec la pratique de la démocratie; un pays où les droits des travailleurs, et plus particulièrement ceux prescrits dans la convention n° 87, sont violés aux moyens de lois et décrets non conformes aux conventions internationales, comme c'est actuellement le cas au Venezuela, ne peut prétendre être démocratique. Prétendre retirer le droit à la négociation collective aux travailleurs vénézuéliens est pratiquement un outrage fait à cette commission, surtout lorsque l'on considère que l'actuel gouvernement s'est engagé à respecter les droits des travailleurs et de leurs organisations représentatives durant toute sa campagne électorale. Les informations fournies par le représentant gouvernemental du Venezuela sont semblables à celles fournies lors de déclarations faites précédemment, cela sans que dans la pratique les progrès obtenus ne soient suffisants et ne puissent garantir le plein exercice de la liberté syndicale. Il faut persuader le gouvernement que les pratiques malheureuses que l'on connaît en Amérique latine ne sont plus possibles.

Le membre travailleur de la France a déclaré que les législations trop détaillées et fixant de nombreuses conditions limitatives à la formation et au fonctionnement des organisations de travailleurs et d'employeurs constituent toujours des entraves de fait à l'exercice de la liberté syndicale. Le cas du Venezuela remonte à de nombreuses années et c'est la cinquième fois que la présente commission l'examine. Les engagements répétés du gouvernement de lever les restrictions abusives apportées à la liberté d'organisation n'ont toujours pas été suivis d'effet. Les conjonctures électorales, évoquées

par le représentant gouvernemental, reviennent périodiquement dans tous les pays démocratiques et il faut s'en réjouir. Elles ne peuvent toutefois être considérées comme une raison sérieuse pour repousser une réforme, nécessaire et attendue depuis trop longtemps, de la loi organique du travail. Le représentant gouvernemental a également mentionné l'adoption d'une nouvelle Constitution. La plupart des Constitutions nationales prévoient cependant que les traités internationaux constituent une norme juridique supérieure. Le problème qui se pose est celui des textes d'application et de la pratique. Selon le représentant gouvernemental, un projet de loi sera soumis à l'Assemblée nationale, mais la procédure peut prendre du temps et ses résultats sont incertains. A l'heure actuelle, la convention n° 87 n'est toujours pas appliquée, notamment dans le secteur judiciaire. Il appartient aux syndicats et à leurs membres, sans ingérence du gouvernement, de décider de leur fonctionnement et de leur organisation et de désigner librement et démocratiquement leurs dirigeants. Aux yeux de la commission d'experts et de la Commission de la Conférence, la loi organique du travail actuelle constitue une entrave sérieuse à l'application pleine et entière de la convention n° 87, et ce depuis trop longtemps. Il faut que le gouvernement prenne enfin véritablement au sérieux les demandes de la commission d'experts et de la présente commission visant à la mise en conformité de la législation avec la convention. Pour ce faire, il doit prendre des mesures concrètes et rapides, dans un domaine qui touche aux droits fondamentaux et qui constitue un principe essentiel de l'OIT. Etant donné qu'il s'agit d'un cas persistant, que de nombreuses promesses faites par le passé n'ont pas été tenues et, pour marquer l'importance que la commission attache à un changement réel et rapide, ce cas devrait figurer dans un paragraphe spécial. En outre, le gouvernement devrait être invité à entreprendre des changements profonds d'ici l'an prochain et à en faire rapport à la commission d'experts.

Le membre travailleur des Etats-Unis a exprimé son appui aux travailleurs du Venezuela et sa préoccupation face à la situation dans le pays en regard de la convention n° 87. La commission d'experts a souligné de nombreuses violations de la convention résultant de la loi organique du travail, y compris des exigences déraisonnables et inéquitables de résidence pour devenir dirigeant syndical, et pour constituer des organisations syndicales. L'orateur a également rappelé les commentaires de la Confédération mondiale du travail (CMT) concernant l'interdiction faite aux travailleurs du secteur judiciaire de se syndiquer et de faire grève. Bien que le représentant du gouvernement ait fait allusion à la nouvelle Constitution et à l'intention du gouvernement de modifier la loi, la situation reste inchangée. La commission d'experts a également noté auparavant l'engagement du gouvernement de mettre la législation et la pratique nationales en conformité avec la convention, et que le retard pris dans la mise sur pied du comité ad hoc constitué à cette fin résultait de la situation politique et économique au Venezuela durant la deuxième moitié de 1998. Cependant, c'est précisément cette situation politique et électorale et ses répercussions négatives sur les droits prévus par les conventions nos 87 et 98 qui ont créé une situation urgente appelant une réponse rapide et décisive de la commission. L'Assemblée nationale constituante a envisagé au début de 1999 des mesures portant atteinte aux principes établis dans ces conventions. Un certain nombre de propositions faites en 1999, et toujours en suspens, prévoyaient une restructuration du système syndical et l'obligation des travailleurs non syndiqués de participer aux élections syndicales, exigence que l'orateur considère comme une atteinte à la souveraineté des syndicats et aux principes de la liberté syndicale. En outre, le droit de négociation collective des travailleurs et syndicats de l'industrie pétrolière et du secteur public reste suspendu. En conclusion, compte tenu de la gravité et de l'urgence de la situation au Venezuela, l'orateur a appuyé la demande de paragraphe spécial formulée par le membre travailleur du Venezuela.

Le membre travailleur du Mexique a indiqué que le membre travailleur du Venezuela a expliqué de manière claire les graves problèmes que rencontrent les organisations syndicales. Le Venezuela viole, dans sa législation et par une pratique constante, les dispositions des conventions nos 87 et 98 et dénie actuellement le droit à la négociation collective aux travailleurs du secteur pétrolier, du secteur judiciaire et aux employés du secteur public et des services de l'Etat. En conséquence, il convient de soutenir la proposition d'inclure ce cas dans un paragraphe spécial.

Le représentant gouvernemental, se référant aux propos selon lesquels il n'aurait pas été pris de mesures pour introduire des changements au Venezuela, a déclaré que celui qui connaît la situation réelle saura parfaitement que de tels propos sont le produit de l'ignorance ou de la volonté de ternir l'image du gouvernement. Nul ne peut affirmer qu'il n'y a pas eu de changement au Venezuela, alors que les nouvelles autorités ont réussi à infléchir le pouvoir politique des anciens partis gouvernants à l'origine des dispositions qui se trouvent critiquées par la commission d'experts. La nouvelle Constitution qui a été édictée tend à remédier à la situation précaire



re des travailleurs. Le processus d'élection d'un nouvel organe législatif a été mis en route. Les partis politiques qui s'affrontaient ont disparu par la volonté du peuple vénézuélien, et ce dans le cadre d'un processus démocratique et pacifique qui n'a donné lieu à aucune violence. Le processus de réforme que le Venezuela connaît aujourd'hui est irréversible. On ne saurait comparer le gouvernement actuel aux gouvernements antérieurs. Il assume ses fonctions depuis à peine un an et quatre mois, et l'organe législatif ayant pour mission d'élaborer les nouvelles lois n'a pas encore été élu. Le peuple l'élira prochainement, et le nouvel organe corrigera alors les défauts qui ont été constatés toutes ces années. Pour le gouvernement, il serait plus facile de gouverner par décret, cependant, il n'entend pas agir de cette manière mais plutôt favoriser les changements démocratiques.

S'agissant des décrets évoqués par un certain nombre d'intervenants, le représentant gouvernemental a rappelé que ces textes touchent à certains aspects de la liberté syndicale. Il a expliqué que, en ce qui concerne le pouvoir judiciaire, on ne saurait ignorer la situation que connaissait ce secteur, avec une corruption intolérable à tous les niveaux. Une telle situation ne pouvait être corrigée par des mesures légères. Les changements décidés ont entraîné la révocation de centaines de juges. Une telle évolution permet de penser qu'il se produit des événements importants au Venezuela. Lorsque l'Assemblée législative se réunira, les choses changeront. Pour ce qui est des déclarations par lesquelles le Président de la République a affirmé «qu'il reste peu de temps à vivre à la CTV», ces propos se réfèrent aux transformations qui va subir le mouvement syndical vénézuélien, complice des anciens partis, lorsque le mouvement ouvrier s'exprimera. De nombreux dirigeants syndicaux étaient membres des partis politiques qui ont disparu aujourd'hui, et beaucoup cesseront de représenter les travailleurs et seront remplacés par de véritables dirigeants élus par les travailleurs eux-mêmes. Toutes ces mesures devaient connaître rapidement une issue. Il est regrettable que des questions sans rapport avec les commentaires formulés par les organes de contrôle aient été introduites dans la discussion et aient ainsi déformé le débat. Il serait préférable que, s'il y a des points litigieux, une plainte soit présentée formellement, de sorte que le gouvernement puisse faire tenir ses observations au moment opportun, et non de la manière qui a été faite ici.

Le membre employeur du Panama a estimé être visé lorsque l'on a qualifié d'ignorantes les personnes qui ont analysé la loi organique du Venezuela et qui ont préparé le texte de la plainte présentée par FEDECAMARAS sous les auspices de l'OIE (Organisation internationale des employeurs) contre le gouvernement du Venezuela devant le Comité de la liberté syndicale. Il a déclaré que la politique interne du Venezuela ne concerne que les Vénézuéliens. Par contre, les obligations internationales du gouvernement du Venezuela en vertu des conventions nos 87 et 98 concernent tous les membres de la commission. Selon les employeurs, le gouvernement vénézuélien devrait respecter ses obligations dans les meilleurs délais en cessant de violer le droit fondamental des organisations d'employeurs et de travailleurs d'exister. Les plaintes présentées au Comité de la liberté syndicale trouvent leur origine, pour une grande part, dans les recommandations examinées aujourd'hui. C'est la manière excessive dont les législations tentent de réglementer la vie des organisations d'employeurs et de travailleurs qui est condamnée aujourd'hui. Cette attitude doit cesser et les conclusions du Comité de la liberté syndicale doivent pleinement être respectées.

Les membres employeurs ont déclaré n'avoir entendu que des énoncés de politique générale de la part du représentant du gouvernement qui, une fois encore, a parlé des futures élections. Bien que la commission d'experts ait fait allusion à la situation électorale, les membres employeurs ne voient aucune justification pour le gouvernement d'attendre sept ou huit ans avant de prendre les mesures requises par la commission d'experts. Le représentant du gouvernement a également mentionné des consultations tripartites, mais cette même déclaration a déjà été faite à la commission en 1998, sans qu'elle puisse déterminer aujourd'hui si ces consultations ont eu lieu ou non. Les membres employeurs ont exprimé leur préoccupation face à l'attitude pratique du gouvernement, qu'ils considèrent contraire aux dispositions de la convention. L'attitude générale du gouvernement au regard des principes de la liberté syndicale se manifeste par son refus de financer, en tout ou en partie, la participation des délégués à la Conférence internationale du Travail. Cela démontre que l'approche du gouvernement ne respecte pas véritablement la liberté syndicale. Alors que le gouvernement devrait parler d'autonomie, d'autodétermination et de liberté, ces aspects sont absents de la discussion depuis plusieurs années maintenant. Les membres employeurs ont donc appuyé la demande de paragraphe spécial formulée par les membres travailleurs.

Les membres travailleurs ont déclaré que les observations de la commission d'experts, ainsi que les informations qui ont été fournies au cours du dialogue au sein de la présente commission, révèlent une persistance des violations perpétrées par le gouvernement.

Contrairement à ce que la commission d'experts attendait à la suite des indications données dans le passé, le gouvernement n'a pas mis la législation et la pratique nationales en conformité avec les prescriptions des conventions internationales du travail. En outre, plusieurs sources confirment que de nouvelles initiatives ont été prises en matière législative qui iraient à l'encontre de conventions de l'OIT, et notamment des conventions nos 87 et 98. Les membres travailleurs ont par conséquent invité le gouvernement à revoir son attitude et à décrire dans son prochain rapport les mesures prises pour assurer la conformité avec les conventions qu'il a ratifiées et, en particulier, avec la convention n° 87. En raison de la persistance des observations et de l'absence totale de suivi qui y a été donné jusqu'à ce jour, ils se sont joints aux membres employeurs et à d'autres orateurs pour demander que les conclusions de la commission figurent dans un paragraphe spécial.

La commission a pris note des informations communiquées verbalement par le représentant du gouvernement et de la discussion qui a suivi. Rappelant avec une profonde préoccupation que, durant les dernières années, le Comité de la liberté syndicale a examiné plusieurs plaintes présentées par des organisations d'employeurs et de travailleurs, et que ce cas a été discuté à plusieurs reprises par cette commission sans aucun résultat positif, la commission a déploré devoir traiter une fois de plus cette question. S'agissant des sérieuses divergences entre la législation nationale et les exigences de la convention, la commission, tout comme la commission d'experts, a exhorté le gouvernement à modifier d'urgence sa législation pour faire en sorte que les travailleurs et les employeurs puissent constituer des organisations sans ingérence des autorités publiques, et élire librement leurs représentants. La commission a également insisté sur la nécessité d'éliminer la longue liste d'obligations et de buts imposés aux organisations d'employeurs et de travailleurs. Elle a également exprimé le ferme espoir que les décrets récemment adoptés n'entraveront pas le droit des organisations d'employeurs et de travailleurs de promouvoir et de défendre les intérêts de leurs membres. Elle a fermement exhorté les autorités publiques à s'abstenir de toute ingérence indue restreignant ces droits ou entravant leur exercice légal. La commission a exprimé le ferme espoir que le prochain rapport du gouvernement à la commission d'experts fera état de progrès concrets et positifs et l'a instamment invité à présenter un rapport détaillé sur tous les points soulevés par la commission d'experts. La commission a décidé que ces conclusions figurent dans un paragraphe spécial de son rapport.

#### **Convention n° 95: Protection du salaire, 1949**

*Ukraine* (ratification: 1961). Le gouvernement a fourni un rapport contenant les informations suivantes: Sur instruction du Président et du gouvernement de l'Ukraine et sur la base des informations communiquées par les ministères et autres organes exécutifs aux niveaux central et local et des services de l'inspection étatique du travail, le ministère du Travail et de la politique sociale a réalisé en 1999 une étude sur l'application de la législation du travail, le paiement régulier des salaires et le règlement des arriérés de salaires dus.

#### *I. Arriérés des salaires par secteur*

Les quatre derniers mois de 1999 ont vu une diminution régulière des arriérés de salaires impayés. Le 10 janvier 2000, pour la première fois en quatre ans, les arriérés de salaires ont été réduits de 111 200 000 grivnas (1,8 pour cent depuis janvier 1999). En 1997 et 1998, ils avaient augmenté de 22,9 et 26,2 pour cent. Le nombre de travailleurs dont les salaires n'avaient pas été payés à temps a été réduit de 1 500 000 (14 pour cent).

Au 10 janvier 2000, les arriérés de salaires impayés dans tous les secteurs de l'économie atteignaient 6 399 500 000 grivnas, dont 35,8 pour cent pour le secteur public, 63,3 pour cent dans les entreprises collectives et 0,6 pour cent dans les autres formes d'entreprises. Depuis le début de l'année 2000, les arriérés de salaires ont été réduits dans 19 secteurs sur 39, notamment l'éducation (-41,2 pour cent), la sécurité sociale (-39,4 pour cent), la santé (-37 pour cent), la culture (-37 pour cent) et l'industrie forestière (-31,9 pour cent).

L'augmentation la plus importante des arriérés de salaires a été enregistrée dans le secteur bancaire (+380,6 pour cent); la technologie de l'information (+117,3 pour cent); les services publics non productifs (+80,3 pour cent); l'habitat (+52,7 pour cent); le commerce (+48,9 pour cent); et la pêche (+46,2 pour cent).

La proportion des salaires impayés par rapport à la masse salariale globale toutes formes d'entreprises confondues était de 17,1 pour cent (21,8 pour cent en 1998). Dans les secteurs ayant accumulé des arriérés de salaires, les salaires impayés représentent 22,8 pour cent (33,6 pour cent en 1998).

Dans les secteurs financés par l'Etat, les arriérés de salaires ont été réduits de 337,7 millions de grivnas (38,5 pour cent) depuis le

10 janvier 1999, ce qui représente 540,6 millions de grivnas (8,4 pour cent des arriérés de salaires dus dans l'économie du pays). Depuis janvier 2000, les arriérés de salaires dans l'industrie ont été réduits dans 20 branches sur 41, notamment dans les secteurs du gaz (-88,4 pour cent), du pétrole (-46,9 pour cent), de la métallurgie non ferreuse (-46,8 pour cent), de l'énergie hydroélectrique (-45,8 pour cent), de la pêche (-44,9 pour cent) et de la métallurgie du fer (-29,1 pour cent).

Dans l'industrie, les plus importantes augmentations des arriérés de salaires ont été enregistrées dans la microbiologie (+51,1 pour cent), les minoteries et la production d'aliments mixtes (+47,1 pour cent), la verrerie et la porcelaine (+37,5 pour cent), l'énergie nucléaire (+34,9 pour cent) et le cuir, la fourrure et la chaussure (+33,6 pour cent). La proportion des salaires impayés par rapport à la masse salariale globale toutes formes d'entreprises confondues était de 16,7 pour cent (22,8 pour cent en 1998). Dans certaines entreprises, les arriérés de salaires impayés atteignaient 27 pour cent (32,3 pour cent en 1999).

En 1999, les arriérés de salaires accumulés au cours des années antérieures étaient de 4 709 400 000 grivnas (72,7 pour cent de la dette pour les années concernées).

La situation pour janvier 2000 dans la plupart des régions et dans un grand nombre de secteurs semble indiquer en comparaison avec la situation de l'année dernière que les mesures récemment prises par le gouvernement aux niveaux national et local suivront une tendance positive en ce qui concerne la question des arriérés de salaires.

Le facteur clé du traitement du problème des arriérés de salaires a été le décret présidentiel n° 958/98 du 31 août 1998 relatif aux «mesures complémentaires destinées à contrôler l'augmentation artificielle des arriérés de salaires». Le décret a permis non seulement de ralentir le taux d'accroissement des arriérés de salaires pour une période d'une année et demie, mais également de réduire la dette salariale globale de 92 millions de grivnas (1,4 pour cent). Dans le même temps, les salaires moyens ont été augmentés de 140 pour cent. Les arriérés de salaires dans l'industrie, objet principal du décret, ont été à peu près stabilisés.

Les principaux obstacles à la solution du problème des arriérés de salaires sont la mauvaise situation financière des entreprises, l'endettement généralisé et le fait que les entreprises peuvent fonctionner même en l'absence de paiement du travail et des matériaux ou d'autres obligations financières. L'une des principales raisons des difficultés financières et de l'accumulation des arriérés de salaires semble résider dans le nombre important des entreprises qui ne réalisent pas de profit. Tout cela fait que les entreprises éprouvent plus de difficultés à payer les salaires et les charges.

Les articles 33 et 34 de la loi sur les salaires, qui lient les salaires et l'indemnisation pour arriérés de salaires à l'inflation, ont dans une certaine mesure également contribué à différer le règlement des arriérés de salaires.

## II. Contrôle de l'observation du règlement des arriérés de salaires

L'augmentation constante des arriérés de salaires a conduit à faire de l'application de la législation du travail une priorité fondamentale. L'Inspection étatique du travail du ministère du Travail et de la politique sociale a également concentré ses efforts sur les violations de la législation sur les salaires, la recherche des causes sous-jacentes de ces violations et leur prévention en complément des poursuites des auteurs d'infractions. L'Inspection du travail est chargée du contrôle de l'application des décrets et arrêtés du Président et du gouvernement concernant le paiement des arriérés de salaires, l'indexation et l'indemnisation pour paiement tardif des salaires. Le ministère du Travail et de la politique sociale en fait rapport sur une base trimestrielle au gouvernement.

L'arrêté gouvernemental n° 19508/2 du 8 août 1999 a été pris en réponse à la demande du Président en date du 4 août 1999 en vue d'assurer le paiement régulier des salaires dans les entreprises publiques, d'augmenter le volume des dividendes payés sur les parts détenues par l'Etat et de mettre fin aux contrats des chefs d'entreprise qui violent la législation sur les salaires. En vertu de cet arrêté, l'Inspection étatique du travail a enquêté sur le paiement des arriérés de salaires dans les entreprises où l'Etat détenait des parts (septembre-décembre 1999).

Mille cent sept entreprises ont été inspectées. Dans 934 d'entre elles (84,4 pour cent), l'Etat, ne détenant pas la majorité des parts, n'a pas pu exercer une influence directe sur le paiement des salaires. Grâce au travail de l'Inspection du travail un progrès a été réalisé: des arriérés d'un montant de 43,5 millions de grivnas ont été payés, représentant pour certaines entreprises le règlement total de la dette salariale. Les conditions du paiement des salaires et des arriérés de salaires aux travailleurs des entreprises appartenant partiellement à l'Etat ont été portées à l'attention de personnes morales chargées d'exercer les pouvoirs dans l'entreprise.

Une situation particulièrement critique est née de la restructuration du secteur minier qui a connu de longs retards dans le paiement

des salaires, des plaintes récursoires en recouvrement de créances et l'attribution d'allocations forfaitaires. Selon les informations fournies par la commission nationale des statistiques, au 10 janvier 1999, les arriérés de salaires atteignaient 731,7 millions de grivnas, soit environ 12 pour cent de la totalité des arriérés de salaires pour l'Ukraine. Les mesures prises fin 1999 par le gouvernement, les ministères et autres autorités exécutives centrales et locales ont permis de réduire l'augmentation des arriérés de salaires dans le secteur des mines. Les données statistiques indiquent une réduction de 6 pour cent des arriérés de salaires en janvier 2000 pour atteindre 687,5 millions de grivnas. En exécution de la résolution gouvernementale n° 1699 du 15 août 1999, l'Inspection étatique du travail a entrepris une enquête sur le règlement des arriérés de salaires en aliments et produits de consommation dans 69 entreprises du secteur minier. Les résultats de l'enquête montrent que dans la majorité des entreprises du secteur le paiement en nature est très rare. Un programme de réforme et d'amélioration de la situation financière des entreprises minières pour l'année 2000 a été établi. Il a été approuvé par la résolution gouvernementale n° 1921 du 19 octobre 1999. Ce programme a un champ d'application étendu et vise notamment à éliminer les tensions liées au paiement des arriérés de salaires.

Les arriérés de salaires des travailleurs du secteur agricole ont un effet négatif en cascade sur les salaires, en général, à travers le pays. Cette situation particulièrement critique est née de la réorganisation des entreprises agricoles collectives. L'Inspection étatique du travail a mené une étude sur l'application de la législation du travail dans 427 établissements agricoles collectifs concernés par la réforme. Les travailleurs des entreprises collectives restructurées dans le secteur agricole étaient censés recevoir des terres en paiement partiel des arriérés de salaires. Dans seulement 40 pour cent des entreprises restructurées contrôlées, des successeurs légaux avaient été désignés. Dans les 60 pour cent restants, les problèmes juridiques ne sont pas encore résolus. Quarante-trois pour cent des entreprises contrôlées (184 entreprises) n'ont pu atteindre un accord définitif avec leurs employés. Quant aux travailleurs des entreprises collectives agricoles restructurées, seul un sur cinq a reçu des parts de propriété en règlement partiel des arriérés de salaires. Pour réduire les tensions sociales dans l'agriculture, un programme de réforme a été préparé selon lequel, afin de résoudre les problèmes des arriérés de salaires, la désignation d'un successeur légal sera un élément essentiel de la réforme.

En 1999, l'Inspection étatique du travail a exercé un contrôle de l'application de la législation du travail dans 29 014 entreprises, ce qui représente une augmentation de 42 pour cent par rapport à 1998. Au cours de la même année, l'Inspection a effectué 15 inspections spécifiques axées sur le paiement régulier des salaires. Le travail de l'Inspection a abouti à 82 200 propositions relatives au règlement et à la prévention des infractions à la législation. Les chefs d'entreprises, d'établissements et d'autres organismes coupables d'infractions ont fait l'objet de 26 000 arrêtés administratifs. Des sanctions ont été appliquées dans 1 742 cas pour refus d'obtempérer aux demandes légitimes des inspecteurs du travail. Les tribunaux ont reçu 2 299 cas d'infractions et rendu 1 349 décisions impliquant des sanctions administratives. Les auteurs d'infractions ont été condamnés à payer des amendes d'un montant de 101 000 grivnas.

Suivant l'arrêté du ministre du Travail et de la politique sociale n° 141 du 21 août 1998, l'Inspection du travail contrôle rigoureusement l'ensemble des entreprises, des établissements et des autres organismes ayant accumulé des arriérés de salaires. Les efforts déployés ont eu pour résultat le paiement de 888,5 millions de grivnas, soit 33,2 pour cent des arriérés de salaires dus. La meilleure preuve de l'efficacité de ces inspections est la chute des arriérés de salaires impayés enregistrée dans 17 régions. Des poursuites ont été entreprises contre un chef d'entreprise sur sept ayant des dettes de salaires (soit 3 399 personnes), et des sanctions ont été appliquées pour un montant de 255 400 grivnas. Des sanctions de discipline interne ont été prononcées contre 153 chefs d'entreprise.

Afin d'augmenter la responsabilité des chefs d'entreprise dans les cas de paiement tardif ou partiel des salaires, le ministre du Travail et de la politique sociale et le ministre de la Justice ont élaboré, en application de l'arrêté présidentiel n° 1-14-1834 du 29 décembre 1999, un projet d'amendement du Code pénal et du Code des contraventions administratives et l'on soumis au Soviet suprême de l'Ukraine. Le projet a été adopté à la première lecture.

Pour promouvoir de nouvelles mesures concernant le paiement des arriérés de salaires, des allocations, des bourses d'études et d'autres prestations sociales, le gouvernement a pris une résolution intitulée «Mesures complémentaires concernant le paiement extrabudgétaire des prestations sociales arriérées à tous les niveaux» et conférant aux ministres, à d'autres autorités exécutives centrales et locales ainsi qu'à des organismes locaux autogérés un pouvoir d'approbation et de contrôle du respect par les entreprises étatiques et communales des échéanciers de règlement des arriérés de salaires sur une base mensuelle de 10 pour cent minimum.



Conformément à l'Accord général pour 1999-2000, le gouvernement s'est engagé à régler tous les arriérés de salaires dus par les entités financées par l'Etat fin 2000.

### III. Réforme de l'Inspection étatique du travail

La structure actuelle de l'Inspection du travail ne répond pas aux exigences de l'OIT en ce qui concerne l'indépendance de l'inspection à l'égard des autorités exécutives locales. Pour cette raison, contrairement aux dispositions de l'Accord général pour 1999-2000, signé par le gouvernement, la Confédération des employeurs et les syndicats, il n'a pas été possible de ratifier la convention (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947, et la convention (n° 129) sur l'inspection du travail (agriculture), 1969.

Dans le même temps, d'importantes violations de la législation du travail, en particulier en ce qui concerne les salaires, les conventions de travail, la durée du travail et les périodes de repos, les prestations, garanties et indemnités, appellent un contrôle plus énergique.

A cette fin, le ministre du Travail et de la Politique sociale a proposé l'institution, sous son autorité, d'un organisme gouvernemental, département de contrôle étatique de l'application de la législation du travail, sur le modèle de l'Inspection étatique du travail. En conférant un statut gouvernemental au nouveau département, le gouvernement vise à sauvegarder les fonctions légales et sociales inhérentes à une institution aussi importante que l'Inspection étatique du travail.

En outre, devant la Commission de la Conférence, un représentant gouvernemental, le ministre du Travail et de la Politique sociale, a déclaré que son gouvernement est conscient du fait que le problème des arriérés de salaire n'est manifestement pas conforme à la convention n° 95, laquelle prévoit le paiement régulier du salaire, dans les conditions prévues par la législation. Il a expliqué que les principales raisons de cette situation sont les conditions économiques et financières difficiles du pays, qui résultent des transformations structurelles radicales, de la privatisation de la propriété d'Etat, de même que des transformations non moins radicales du secteur agricole. Le processus d'adaptation aux nouvelles conditions de l'économie de marché s'est révélé beaucoup plus long et laborieux qu'initialement prévu. Dans cette conjoncture difficile, le Président de l'Ukraine et le gouvernement s'efforcent d'introduire des mesures de stabilisation de l'économie. Malgré tout, la croissance régulière du produit national brut et la progression de la production industrielle au deuxième semestre de l'an dernier et au début de cette année indiquent que l'économie se stabilise graduellement et que les conditions préalables à un climat social positif commencent à se dégager. Le nouveau gouvernement a élaboré un programme d'activités sous le nom de «Réformes au nom de la prospérité» qui représente la seule voie de création des conditions nécessaires à l'élévation du niveau de vie et à la disparition de la pauvreté.

Le représentant gouvernemental a déclaré que, grâce aux efforts concertés de son gouvernement, employeurs et travailleurs ont pu constater un recul progressif, chaque mois, de la dette salariale dans le pays depuis le deuxième semestre de l'an dernier. Au 1<sup>er</sup> janvier 2000, pour la première fois en quatre ans, les arriérés de salaire étaient ramenés à 120 millions de grivnas. Si l'on veut bien considérer que les arriérés de salaire atteignaient 23 pour cent en 1997 et 26 pour cent en 1998, cette situation marque un progrès considérable. De plus, le nombre de salariés dont les salaires n'ont pas été versés à temps n'est plus que de 1,5 million. Le représentant gouvernemental a ensuite décrit le processus de versement des arriérés de salaire dans les différents secteurs de l'économie au 1<sup>er</sup> janvier 2000. Les entreprises et établissements d'Etat représentent à eux seuls 36 pour cent de la dette salariale totale. Les sociétés par action et les entreprises à propriété collective représentent le reste, 64 pour cent de la dette salariale totale. La proportion des salaires non versés par rapport aux gains totaux pour tous les types d'entreprises s'élève à 17 pour cent, contre 22 pour cent en 1998. Dans le secteur à financement public, les arriérés de salaire ont diminué de 337,7 millions de grivnas (soit de quelque 40 pour cent) depuis le 10 janvier 1999. Cette année, l'encours des salaires et autres charges sociales du secteur à financement public est couvert à 100 pour cent. Le gouvernement a adopté une résolution au nom des «nouvelles mesures concernant l'imputation des arriérés de cotisations sociales sur les budgets à tous les niveaux». Cette résolution enjoint les ministères, administrations et organismes régionaux de l'exécutif d'utiliser des ressources complémentaires non budgétaires pour payer les arriérés de salaire des années précédentes. Cette initiative permet de maintenir, cette année, la tendance à la réduction des arriérés de salaire dans le secteur à financement public. La comparaison des indicateurs de cette année avec ceux de l'an dernier permet de conclure que la tendance positive en matière de règlement des arriérés de salaire va se poursuivre dans le secteur non budgétaire. Le décret présidentiel sur les «mesures complé-

mentaires tendant à limiter le gonflement artificiel des arriérés de salaire» favorise cette tendance de manière marquée. Enfin, le gouvernement a pris des dispositions afin que les cotisations soient diminuées à proportion du montant des salaires. Un projet de loi tendant à supprimer les contributions initiales au budget a été élaboré et sera soumis au parlement (Verkhovna Rada) de l'Ukraine. Cette réforme permettra aux entreprises de déterminer leurs priorités en matière de paiement, c'est-à-dire de privilégier le versement à temps des salaires par rapport aux autres paiements.

Pour ce qui est du contrôle du versement des arriérés de salaire, l'inspection du travail près le ministère du Travail et de la Politique sociale centre son action sur les infractions à la législation des salaires, s'efforce de dégager les causes sous-jacentes de ces infractions et de prévenir leurs manifestations et enfin, de poursuivre les délinquants. Le ministère du Travail et de la Politique sociale fait rapport au Cabinet des ministres tous les trimestres sur ces questions. En application d'une ordonnance du Cabinet des ministres de 1999, l'inspection du travail mène des investigations sur le versement des arriérés de salaire dans les sociétés dont l'Etat détient une partie des avoirs. Dans la plupart de ces sociétés qui ont été inspectées, l'Etat n'a pas un grand pouvoir de contrôle. Les organes exécutifs ne sont donc pas en mesure d'exercer une influence directe pour ce qui est du versement des arriérés de salaire. De l'avis de l'orateur, cette mission serait accomplie de manière plus efficace avec les partenaires sociaux, surtout avec les syndicats. Les conventions collectives font constamment l'objet d'améliorations dans ce sens. Grâce à la tâche accomplie par l'inspection du travail, des progrès ont été enregistrés: des arriérés d'un montant de 43,5 millions de grivnas ont été versés, montant qui, dans certaines entreprises, s'est traduit par une liquidation totale de la dette salariale.

Dans le secteur minier, une situation particulièrement difficile et pénible s'est instaurée. Malgré tout, grâce essentiellement aux mesures prises par le gouvernement à la fin de 1999, il a été possible de réduire les arriérés de salaire dans ce secteur de 6 pour cent. Des dispositions supplémentaires ont été prises cette année pour que cette tendance positive se maintienne. Un programme de réforme des entreprises du secteur minier et d'amélioration de la situation financière de ces établissements pour l'année 2000 a été élaboré par le gouvernement. Ce programme, dont le champ est assez large, vise notamment à faire disparaître les tensions suscitées par les salaires impayés. Les arriérés de salaire dus aux salariés du secteur agricole ont eu des répercussions défavorables sur l'ensemble des salaires. Pour améliorer la situation dans ce secteur, une réforme des entreprises agricoles à propriété collective est actuellement en cours. L'inspection du travail accorde une attention particulière au respect de la législation du travail dans ces dernières entreprises.

La législation ukrainienne en la matière prévoit que les salaires doivent être payés en devise ayant cours légal. Le versement des salaires sous forme de billets à ordre, de coupons ou autre effet est interdit. Ces dispositions sont pleinement conformes aux prescriptions de la convention n° 95. Pour ce qui est du paiement des salaires sous la forme de prestations en nature, la loi permet, à titre exceptionnel, le paiement partiel des salaires sous cette forme dans les secteurs où il est coutumier ou souhaitable pour les salariés. En 1999, 13,6 pour cent du total des salaires ont été payés sous la forme de prestations en nature. Au premier trimestre de 2000, les paiements de cette nature ont été sensiblement réduits, ne représentant plus que 7,9 pour cent. En 1999, l'inspection du travail a contrôlé plus de 29.000 entreprises. L'action déployée par l'inspection du travail s'est traduite par 26.000 ordonnances administratives signifiées à des chefs d'entreprise ou d'établissement dans lesquels des infractions à la législation du travail ont été constatées. Des sanctions ont été prononcées dans 1.742 cas pour non-respect d'injonction légitime des inspecteurs du travail. Les tribunaux ont examiné 2.299 affaires de délits administratifs et rendu 1.349 décisions comportant des sanctions. Non moins de 255.000 grivnas ont été versés à titre d'amende par les parties condamnées. Grâce à l'action déployée par l'inspection du travail, des arriérés de salaire d'un montant correspondant à 885,8 millions de grivnas ont été réglés. Enfin, le ministère du Travail et de la Politique sociale ainsi que le ministère de la Justice ont élaboré et soumis au Soviet Suprême de l'Ukraine un projet de loi modifiant le Code pénal ainsi que le Code administratif de manière à accroître la responsabilité des chefs d'entreprise en cas de non-versement à temps du salaire. Ce projet a été adopté en première lecture.

Pour conclure, l'orateur affirme que le processus de stabilisation est en cours et que le problème des arriérés de salaire ne pourra être définitivement résolu qu'une fois la crise économique surmontée. Entre-temps, le gouvernement veut croire que l'OIT et ses experts maintiendront sa coopération avec lui dans ce domaine.

Les membres travailleurs ont souligné que le non-paiement des salaires est un problème généralisé de par le monde qui affecte des millions de travailleurs. Il est donc normal que cette question figure une nouvelle fois à l'ordre du jour de cette commission. L'application de la convention n° 95 par l'Ukraine a fait l'objet d'observa-

tions de la part de la commission d'experts en 1994, 1995, 1996, 1997, 1998 et 1999 et a été discutée par cette commission en 1997. Elle avait alors dû constater que malgré l'adoption de certaines mesures la situation n'avait pas connu d'amélioration. La non-application de la convention par l'Ukraine relève d'une contradiction entre la pratique et le dispositif législatif national. Si les commentateurs de la commission d'experts se concentrent sur l'application de l'article 12, paragraphe 1, des informations supplémentaires sont également demandées au sujet de: l'interdiction du paiement des salaires sous forme de bons ou de coupons; la réglementation du paiement des salaires en nature; le rang de créances privilégiées accordé aux salaires dus aux travailleurs en cas de faillite et les sanctions en cas de violation. La commission d'experts a également souligné la nécessité d'adopter des mesures efficaces en vue d'assurer la supervision, l'application effective des sanctions et la réparation des préjudices subis. A cet égard, force est de constater que la situation ne s'est pas améliorée mais au contraire détériorée. La réponse du gouvernement aux observations de la commission d'experts donne une image contrastée de l'évolution des arriérés de salaire; par conséquent, les informations communiquées ne permettent pas d'avoir une image claire et exacte de l'ampleur de ces arriérés. Le montant élevé de ces arriérés est à la fois clair et préoccupant. A cet égard, les résultats d'une étude menée par l'OIT en 1999 portant sur des entreprises industrielles en Ukraine où travaillent plus d'un demi-million de travailleurs sont tout aussi préoccupants: 80 pour cent des usines avouent éprouver de grandes difficultés pour payer les salaires, quatre sur cinq ne paient pas le salaire contractuel et, en moyenne, ces établissements ont des arriérés de plus de 20 semaines. La régularisation rapide de la situation, promise par le gouvernement lors de la précédente discussion, ne s'est pas produite dans la pratique. Il convient par ailleurs de relever avec inquiétude le niveau modique des sanctions prononcées à l'encontre des personnes responsables de ces arriérés. Les amendes qui leur sont infligées ne sont pas à la hauteur de l'ampleur des arriérés et, la plupart du temps, ces amendes ne sont pas payées. Le gouvernement reconnaît que les tribunaux qui examinent les violations ont tendance à minimiser la responsabilité des coupables. Une lutte efficace contre ces pratiques est impossible sans une réelle volonté de sanctionner les responsables.

Les membres travailleurs partagent les préoccupations exprimées par le gouvernement au sujet de l'inspection du travail. Celui-ci doit prendre toutes les mesures nécessaires afin de renforcer l'indépendance et l'efficacité de cette inspection qui joue un rôle déterminant dans la résolution de ce problème.

En conclusion, il apparaît que les critères détaillés par la commission d'experts en vue de l'application de la convention, à savoir un contrôle efficace, des sanctions appropriées et la réparation des préjudices subis ne se sont pas traduits dans la pratique. Dans ces conditions, le recours à l'assistance technique du Bureau semble de nouveau approprié.

Les membres employeurs ont noté que, dans sa déclaration, le représentant gouvernemental a reconnu que l'Ukraine viole clairement la convention. Le représentant gouvernemental a également rappelé les raisons qui ont concouru à cette situation déplorable ainsi que les objectifs politiques de son gouvernement en vue de résoudre ces problèmes. Prenant dûment note de cette déclaration, les membres employeurs ont noté d'après les discussions précédentes au sein de la présente commission que l'Ukraine n'était pas le seul pays confronté aux problèmes résultant de la transition d'une économie planifiée centralisée à une économie de marché.

En ce qui concerne les informations écrites communiquées par le gouvernement, les membres employeurs ont relevé que le problème des arriérés de salaire n'est mentionné qu'à l'égard des entreprises contrôlées par l'Etat ou des entreprises de propriété collective. Aucune entreprise privée n'existerait donc en Ukraine ou ces entreprises n'auraient pas de problèmes d'arriérés de salaire. Les membres employeurs ont noté que des mesures ont été prises par le gouvernement y compris en matière de contrôle des paiements des arriérés de salaire afin de surmonter le problème. Ces mesures semblent avoir permis des paiements partiels de salaire. Ils ont également noté que, au terme de l'accord général de 1999-2000 conclu entre le Cabinet des ministres, la Confédération des employeurs et les syndicats, les arriérés devront être payés à la fin de l'an 2000 dans les entreprises d'Etat. Les membres employeurs ne sont cependant pas convaincus que le problème des arriérés de salaire pourra être résolu à court terme. Ce problème est relié étroitement à la mise en place d'une économie de marché qui fonctionne. Pour atteindre ce but, une réglementation-cadre est nécessaire, telle que l'adoption de dispositions permettant aux travailleurs d'obtenir l'application des décisions de justice concernant le paiement de leur salaire, décisions qui soient immédiatement exécutoires au moyen d'une injonction de payer. Un autre aspect juridique important concerne la capacité des employeurs de payer à temps les salaires dus. Les membres employeurs ont rappelé que dans les pays démocratiques la situation juridique concernant le non-paiement

de salaire constitue une infraction frauduleuse relevant du Code pénal si l'employeur occupe un travailleur sachant pertinemment à l'avance que le salaire de ce dernier ne sera pas payé. Ce point est important et doit être incorporé dans l'ordre juridique interne. Cependant le problème ne pourra être surmonté par la seule adoption de dispositions juridiques ou par l'élaboration de statistiques faisant état du problème. Il ne pourra l'être que par la création de conditions économiques et juridiques saines dans le pays afin de lui permettre de mettre en place une économie de marché stable et transparente. Pour atteindre cet objectif, les éléments persistants de l'économie centralisée planifiée doivent être rapidement abandonnés.

En conclusion, les membres employeurs ont souligné que le problème ne sera pas résolu par l'adoption d'un nombre indéfini de décrets et de règlements, mais par la mise en place d'un cadre juridique visant à permettre au pays de créer une économie de marché viable. Le gouvernement devra évidemment envoyer un rapport sur les mesures prises à cet égard.

Le membre travailleur de l'Ukraine a déclaré que les raisons de la persistance du non-paiement du salaire sont à rechercher dans la persistance des problèmes économiques et dans l'inefficacité des entreprises. Si l'on fait un bilan, les arriérés de salaire, loin de se résorber, continuent de s'accroître. A ce jour, ils dépassent les 6,4 milliards de grivnas et l'endettement moyen à l'égard de chaque travailleur est de 726 grivnas, ce qui représente, en moyenne, un impayé de trois mois de salaire par personne. Une personne sur deux dans les secteurs de l'agriculture, du bâtiment-travaux publics et de l'industrie n'a pas été payée ou ne l'a été qu'en partie pendant six mois ou plus. C'est dans les entreprises agricoles que l'on constate les retards de paiement les plus élevés (trois années et plus). Ce sont les industries minières, métallurgiques et de la construction qui enregistrent les montants les plus élevés d'endettement salarial par employé.

Il a souligné que la Fédération des syndicats de l'Ukraine a soumis au gouvernement des propositions portant sur la stabilisation et le développement de l'industrie nationale; la réorientation du crédit et de l'investissement de l'Etat dans le sens d'un investissement à long terme dans les entreprises qui sont compétitives et ont de bonnes perspectives; la conduite de réformes structurelles efficaces; l'amélioration de l'efficacité de la privatisation de la propriété d'Etat et de la gestion dans ce secteur; l'amélioration du recouvrement des impôts et le renforcement du contrôle de l'Etat sur le respect de la législation du travail. Ces mesures devraient apporter une solution radicale au problème des arriérés de salaire. L'intervenant, lui-même membre du parlement, a soumis un projet de loi tendant à alourdir la responsabilité pénale des parties à l'origine d'un versement tardif ou du non-versement du salaire. De plus, la Fédération des syndicats de l'Ukraine appuie les actions individuelles intentées devant les tribunaux par les travailleurs pour recouvrer leur salaire. Ainsi, en 1999, plus de 243.000 procédures de cette nature ont été intentées devant les tribunaux, lesquels ont ordonné le paiement d'environ 310 millions de grivnas. Toutefois, dans la pratique, les jugements ne sont pas appliqués rapidement parce que les entreprises manquent de ressources et que l'autorité chargée de l'exécution des décisions de justice manque d'efficacité.

De plus, sur les instances du mouvement syndical ukrainien, le gouvernement et les employeurs eux-mêmes se sont engagés à régler des dettes salariales et à améliorer le paiement du salaire dans le cadre de la convention collective générale pour 1999-2000. Enfin, les syndicats de l'Ukraine ont mené régulièrement des actions nationales de protestation pour obtenir un versement rapide du salaire. Mais tous ces efforts n'ont pas suffi, ce qui explique que la Fédération des syndicats de l'Ukraine ait à nouveau saisi l'OIT d'une réclamation. L'intervenant a signalé que le simple fait que cette commission aborde le problème oblige le gouvernement à s'employer plus activement à la recherche d'une solution positive. C'est ainsi que, il y a 15 jours, le Président de l'Ukraine, lors d'un congrès réunissant des entreprises, a déclaré qu'il est scandaleux que le pays ne respecte pas ses obligations à l'égard des travailleurs et qu'il ait eu à s'expliquer deux fois en trois ans devant cette commission. Il a en conséquence incité vivement les employeurs à veiller à ce que les salaires soient désormais payés rapidement. Par ailleurs, suite à la réunion des dirigeants de la commission tripartite avec le Premier ministre de l'Ukraine, un accord tendant à ce que les arriérés soient liquidés d'ici la fin de 2000 a été conclu. L'intervenant veut croire que ce résultat sera obtenu.

Le membre travailleur du Danemark, s'exprimant au nom des travailleurs des pays nordiques, a appuyé la déclaration faite par le porte-parole de son groupe et par le membre travailleur de l'Ukraine. Il est en effet consternant de constater, à la lecture du rapport de la commission d'experts, que le problème des arriérés de salaire s'aggrave et, en particulier, que près de 50 pour cent des travailleurs en sont affectés. Dans une telle situation, on s'attendrait à ce que le gouvernement aborde la question avec sérieux, ce qui ne semble malheureusement pas être le cas. Les initiatives prises par les pou-

voirs publics se sont révélées inefficaces, les rapports de la commission d'experts font en outre ressortir que le montant des amendes est minime et que ces sanctions ne frappent que quelques-uns des coupables. Il est également indiqué que les tribunaux, lorsqu'ils examinent les violations de la législation du travail, ont tendance à ignorer la responsabilité des coupables en invoquant des difficultés financières et rendent souvent des jugements inappropriés, compte tenu des tensions sociales que provoquent les infractions en cause.

Selon les informations écrites fournies par le gouvernement, au cours des quatre derniers mois de 1999 on aurait dû constater un recul progressif des arriérés de salaire. Le gouvernement fait savoir que des inspections ont été menées dans quelque 1.107 sociétés mais malheureusement, l'Etat n'est pas particulièrement intéressé à exercer le contrôle des entreprises, et qu'il ne saurait exercer d'influence directe sur le paiement des arriérés de salaire. Un bulletin de presse de l'OIT, daté du 25 avril 2000, présente des informations sur les premiers résultats d'une grande étude portant sur des établissements industriels de l'Ukraine, soit sur plus d'un demi-million de travailleurs. Cette étude réalisée en 1999 porte sur un échantillon représentatif au niveau national de 690 entreprises employant 583.699 travailleurs et établit que plus de 80 pour cent de toutes les usines prises en considération éprouvent de grandes difficultés à payer les salaires. Sur la base de ces éléments, il est assez facile de comprendre que la commission d'experts prie instamment le gouvernement de l'Ukraine de continuer de s'efforcer de prendre toutes les mesures en son pouvoir pour améliorer la situation présente. Cette appréciation devrait ressortir dans les conclusions de la commission.

Le membre travailleur du Japon a souligné que, malgré les explications fournies par le représentant gouvernemental, la situation des travailleurs de l'Ukraine s'était encore détériorée. Le salaire moyen du travailleur ukrainien est de 36 dollars des Etats-Unis par mois, ce qui signifie que la plupart des Ukrainiens vivent au-dessous du seuil de pauvreté. De plus, le salaire moyen des travailleurs du secteur public est beaucoup plus faible que dans les autres secteurs de l'économie. Par exemple, le salaire des infirmières est de 15 dollars des Etats-Unis par mois et celui des médecins de 20 à 25 dollars des Etats-Unis. Quoique le représentant gouvernemental ait indiqué que les salaires moyens ont augmenté de 140 pour cent, les prix ont augmenté bien davantage. Enfin, même si le gouvernement a promis de régler l'ensemble des arriérés de salaires dus par les entreprises appartenant à l'Etat avant la fin de l'an 2000, la présente commission ne devrait pas oublier que le gouvernement de l'Ukraine avait, il y a trois ans, fait la même promesse de régler tous les arriérés de salaires avant la fin de 1997. L'orateur a prié instamment la commission de demander au gouvernement d'envoyer des informations démontrant qu'il a rempli ses obligations conformément à la convention avant l'année prochaine.

Le membre employeur de l'Ukraine a déclaré, s'agissant du problème de paiement des arriérés de salaire, qu'il était conscient de la responsabilité de l'Ukraine et de ce que les employeurs doivent assurer rapidement ces paiements. Il a néanmoins souligné que le phénomène est dû à la situation économique qui prévaut dans le pays. Afin d'améliorer cette situation, le gouvernement doit entreprendre des réformes fondamentales dans les secteurs financier et bancaire. L'orateur a souligné, cependant, que le nouveau gouvernement réalise que le problème n'a pas été résolu à cause de l'absence d'une véritable économie de marché. En outre, un accord général a été élaboré pour la première fois entre les travailleurs et les employeurs concernant la nécessité de fournir une aide substantielle à l'industrie manufacturière. De plus, le Président de l'Ukraine a indiqué que le budget de l'Etat pour 2001 sera basé sur un nouveau Code des impôts. Enfin, le parlement a examiné cette année un projet de loi sur les organisations d'employeurs qui, s'il est adopté, permettra de poursuivre pénalement les employeurs qui n'ont pas payé les salaires. En conséquence, l'orateur a estimé que le problème du non-paiement des salaires ou des arriérés de salaire devrait pouvoir être résolu. Il a souligné, cependant, que ce problème ne relève par uniquement de la responsabilité des employeurs, mais qu'il concerne aussi les syndicats qui ont signé des accords collectifs qui couvrent environ 70 pour cent de l'ensemble des entreprises.

Le membre travailleur de la Fédération de Russie a déclaré qu'un an plus tôt cette même commission était saisie d'un cas similaire concernant son propre pays. Après avoir entendu le représentant gouvernemental et d'autres orateurs, il n'est pas convaincu que l'ensemble des mesures prises ou promises par le gouvernement pourra résoudre la situation tragique du pays. De fait, ce problème de dette salariale se rencontre dans un certain nombre de pays passant par une période de transition d'une économie centralisée à l'économie de marché et il reste sans réponse parce que l'on ne prend pas les mesures coordonnées qui s'imposent. Le rapport de la commission d'experts recense, par exemple, douze pays connaissant ce type de problème à un degré particulièrement préoccupant en 1999. La situation est aggravée par l'inertie des autorités concernées. C'est ainsi que, alors que le gouvernement invoque des pro-

blèmes se rapportant au budget de l'Etat pour tenter d'expliquer les choses, la véritable explication réside simplement dans le fait que le gouvernement refuse d'assumer ses responsabilités et de convenir qu'il a conclu un contrat avec les travailleurs concernés. Le même constat s'applique aux employeurs des entreprises privées. Le gouvernement devrait être invité à prendre d'urgence des mesures propres à remédier à cette situation désastreuse. Le gouvernement de l'Ukraine devrait prendre des mesures strictes contre les entreprises dont le montant des taxes dues à l'Etat est équivalent à l'ensemble des salaires impayés dans le secteur public. Une attention particulière devrait également être portée aux entreprises dites «virtuelles» enregistrées dans les zones franches d'exportation et qui, chaque année, transfèrent des sommes équivalentes aux arriérés de salaires impayés d'une année. L'orateur s'est dit surpris de la suggestion du membre employeur de l'Ukraine selon laquelle les syndicats devraient partager la responsabilité du retard du paiement des salaires parce qu'ils ont signé les conventions collectives.

Le membre travailleur du Zimbabwe a déclaré que le problème des arriérés de salaire constitue une injustice particulièrement grave à l'égard des travailleurs. Il ressort que près de 50 pour cent des travailleurs sont touchés par cette situation en Ukraine et qu'un travailleur subit en moyenne des arriérés de plus de trois mois. De plus, il semble que ce problème continue de s'aggraver. En conséquence, le gouvernement devrait être prié instamment de prendre rapidement les mesures qui s'imposent.

Le représentant gouvernemental a déclaré que son gouvernement prendrait toutes les mesures en son pouvoir pour améliorer aussi rapidement que possible la situation concernant le paiement des salaires de tous les travailleurs et pour éviter qu'à l'avenir le problème des arriérés se pose encore afin que les prescriptions de la convention n° 95 soient pleinement satisfaites. Malgré la situation économique difficile que le pays connaît, le gouvernement est résolu à réduire la dette salariale à un minimum absolu. Cependant, 65 pour cent de cette dette concerne le secteur privé. Le gouvernement s'efforce de parvenir à une solution à ce problème en concertation avec les partenaires sociaux. En dernier lieu, le gouvernement entend élargir les prérogatives de l'inspection du travail et renforcer la responsabilité pénale des parties à l'origine du non-versement des salaires. L'intervenant a donné à la commission l'assurance que son gouvernement a la ferme intention de résoudre ce problème et a exprimé sa conviction que cette discussion devant la commission aura une incidence directe sur l'action du gouvernement à l'avenir.

Les membres travailleurs ont noté la gravité et la persistance du non-respect de la convention n° 95. Il ressort à cet égard des déclarations du membre travailleur de l'Ukraine, que huit à neuf millions de travailleurs sont concernés par le problème des arriérés de salaire, arriérés pouvant se comptabiliser en années. Les mesures déjà prises devront être évaluées avec les partenaires sociaux afin de les renforcer et d'assurer leur efficacité et ainsi garantir l'application effective de la convention. Le gouvernement devra, comme l'a d'ailleurs demandé la commission d'experts, communiquer des informations détaillées sur les mesures prises pour remédier à cette situation ainsi que sur les résultats qui en découlent. Le dialogue avec la commission d'experts sur les différents aspects de la législation doit se poursuivre. Le gouvernement devra en outre communiquer des informations sur son engagement de régulariser l'ensemble des arriérés dus par les entités publiques d'ici la fin de l'année. Enfin, les membres travailleurs considèrent que l'assistance technique du BIT peut effectivement contribuer à une amélioration de la situation. Cette assistance, demandée par le gouvernement, devra faire l'objet d'une programmation précise.

Les membres employeurs ont déclaré que cette question a été abondamment examinée et discutée. Abordant la déclaration du représentant gouvernemental concernant la situation budgétaire critique de l'Etat, ils ont tenu à faire valoir que cet aspect ne concerne que les entreprises d'Etat. Ce constat conduit en outre à dire qu'il faudrait privatiser un plus grand nombre d'entreprises d'Etat, si l'on veut bien considérer que ce n'est pas la mission d'un gouvernement de prendre à sa charge le règlement de dettes à caractère privé. Cette solution améliorerait la situation budgétaire de l'Etat. De plus, comme l'a fait valoir le membre employeur de l'Ukraine, il serait souhaitable de mettre en place un système fiscal équitable et transparent. Ce serait là un élément important à prendre en considération dans l'optique du cadre légal que l'Ukraine aurait besoin d'adopter. Tout en convenant que la responsabilité du non-paiement des salaires revient à l'employeur, les membres employeurs ont souligné que l'instauration du système de responsabilité qui est envisagé ne constituerait qu'un expédient à court terme n'apportant pas de réponse au problème à l'origine de la dette salariale. Pour aborder ce dernier problème, il faudrait que le gouvernement prenne tout un ensemble de mesures tendant à instaurer un certain ordre juridique et socio-économique dans le pays plutôt que de se borner à des mesures qui ne visent à résoudre qu'un problème bien spécifique. Il serait donc très important de ne pas méconnaître l'as-



pect fondamental de cette situation, c'est-à-dire le contexte dans lequel le problème a pris naissance et qui est l'absence de fonctionnement d'une économie de marché.

La commission a pris note des informations écrites et orales communiquées par le ministre du Travail et de la Politique sociale ainsi que de la discussion qui a suivi. Notant les informations concernant le volume des arriérés de salaire, la commission a exprimé sa profonde préoccupation face à la violation continue de la convention et à la grave situation vécue par des millions de travailleurs en Ukraine. Selon les informations fournies par le ministre, le nombre de travailleurs dont le salaire n'avait pas été payé en temps voulu a été réduit. Cependant, ces informations révèlent que, si dans certains secteurs il y a eu des améliorations, dans d'autres, la situation s'est même aggravée. La commission considère que, si les textes législatifs adoptés peuvent contribuer à résoudre le problème des arriérés de salaire, il y a d'autres problèmes structureaux, notamment la faiblesse des structures économiques, la mauvaise situation financière des entreprises et l'endettement généralisé, pour lesquels le gouvernement devra prendre d'autres types de mesures. Par ailleurs, la commission a souligné que le rôle de l'inspection du travail, comme le gouvernement lui-même le reconnaît, est crucial dans la solution de ce grave problème. C'est pourquoi la commission encourage vivement le gouvernement à continuer à prendre activement les mesures nécessaires en vue de l'application des réformes de l'inspection du travail. La commission prie instamment le gouvernement de poursuivre l'adoption des mesures effectives avec l'assistance du Bureau, afin d'assurer l'application de la convention, non seulement en ce qui concerne le paiement régulier des salaires, mais également en ce qui concerne l'interdiction du paiement des salaires sous forme de bons ou de coupons, le paiement des salaires en nature, le rang des créances privilégiées accordé aux salariés dus aux travailleurs en cas de faillite ainsi que des sanctions efficaces en cas de violation. La commission prie le gouvernement de fournir un rapport détaillé à la commission d'experts lors de sa session de cette année donnant des informations concernant toutes les mesures adoptées sur les questions évoquées pendant la discussion, y compris la réforme de l'inspection du travail. Elle prie également le gouvernement de communiquer des statistiques détaillées qui permettront d'évaluer l'incidence précise des mesures prises à ce jour.

#### **Convention n° 98: Droit d'organisation et de négociation collective, 1949**

*Australie* (ratification: 1973). Un représentant gouvernemental a déclaré que, compte tenu du fait que la présente commission a pour mission d'examiner les questions les plus graves touchant à l'application des conventions, son gouvernement a été surpris de se trouver lui-même sur la sellette à propos des observations soulevées par la commission d'experts quant à l'application de la convention n° 98. De son point de vue, les observations de la commission d'experts abordent, en l'occurrence, des aspects plutôt techniques touchant à l'interprétation d'une législation nationale. Pour que la présente commission soit mieux à même d'aborder ces questions techniques, l'orateur a jugé opportun de fournir quelques éléments sur la législation du travail de l'Australie, laquelle présente ses particularités.

Depuis près d'un siècle, l'Australie a un système de conciliation et d'arbitrage qui, tout en étant obligatoire, a été conçu et reste dans la pratique un élément fondamental de la négociation collective aussi bien dans le cadre des systèmes établis par la législation que hors de ceux-ci. D'une manière générale, la négociation collective peut revêtir plusieurs formes:

- la négociation collective pure et simple, sans aucun recours aux tribunaux du travail du niveau fédéral ou de celui des Etats. Cette formule est assez courante dans les localités isolées mais tend à disparaître avec le progrès rapide des communications;
- les sentences arbitrales exécutoires des tribunaux du travail, adoptées par «consentement», selon lesquelles les parties négocient puis s'accordent sur des points de litige et ensuite saisissent le tribunal de leur accord afin que celui-ci soit officialisé en tant que sentence arbitrale;
- les sentences arbitrales des tribunaux du travail, conclues par arbitrage et couvrant toutes questions d'ores et déjà convenues entre les parties. La sentence arbitrale qui en résulte, que l'on présenterait comme le résultat d'un arbitrage, serait plutôt, au sens véritable du terme, le produit d'une négociation collective;
- la négociation de termes et conditions «subrogatoires». Il n'a jamais été admis de déroger, par un accord fondé sur la «common law» de droit public, à des normes arbitrales établies par consentement ou arbitrage, mais il a toujours été possible de traiter ces normes comme un minimum pouvant faire l'objet d'une négociation tendant à leur amélioration (cette particularité a été et reste une constante dans les relations du travail de l'Australie).

Les organes de contrôle de l'OIT n'ont jamais estimé que ces aspects historiques du système australien des relations du travail seraient contraires, de quelque manière essentielle, aux conventions concernant la liberté syndicale et la négociation collective. Une nouvelle législation fédérale a été mise en place au début de 1997, suite à l'adoption de la loi relative aux relations sur les lieux de travail. Cette même année, dans ses commentaires concernant l'Australie, la commission d'experts déclarait: «à l'évidence, seul le passage du temps permettra de dégager clairement les effets de la législation en question. Le rôle de la commission des relations du travail sera déterminant à cet égard. Il est important de surveiller l'évolution dans ce domaine afin de garantir le maintien de l'esprit de la convention. La commission apprécierait donc de recevoir régulièrement des rapports sur les développements ultérieurs en la matière». Le gouvernement a fourni des rapports de cette nature, expliquant intégralement le fonctionnement du système. Les observations qui sont aujourd'hui portées à l'attention de la présente commission résultent de l'interprétation donnée par la commission d'experts et non de celle de tribunaux. Il se trouve malencontreusement qu'elles méconnaissent, pour l'essentiel, les éléments fournis par le gouvernement et que, à un certain nombre d'égards, les interprétations qui en sont tirées sont manifestement erronées ou infondées. Pour appuyer cette ferme prise de position, l'orateur a choisi d'appeler l'attention de la présente commission sur deux des questions soulevées par la commission d'experts dans son observation.

En premier lieu, dans son observation, la commission d'experts recommande que le gouvernement prenne des mesures afin que l'article 170CK de la loi relative aux relations sur les lieux de travail soit modifié de telle sorte que les recours prévus par cet article soient ouverts à tous les salariés. Ces considérations partent du principe que l'article 170CK offre des protections plus larges que la partie XV de cette même loi: la commission d'experts a certes pris note de la précision du gouvernement indiquant que les personnes ne pouvant se prévaloir des avantages offerts par cet article 170CK peuvent néanmoins se prévaloir de ceux qu'offre la partie XVA, mais c'est à tort qu'elle en déduit que les protections offertes par cette partie XVA sont moins importantes que celles de l'article 170CK. Ces explications sont certes assez techniques, mais il est indispensable d'entrer dans le détail pour éclairer la présente commission. L'article 170CK de la loi relative aux relations sur les lieux de travail ne s'applique que dans le cas de cessation de la relation d'emploi à l'initiative de l'employeur. Les seules réparations que le tribunal fédéral peut offrir dans ces circonstances au travailleur sont la réintégration et le dédommagement, ainsi que toute autre mesure que cette instance juge opportune pour compenser les effets du licenciement. L'article 170CK ne s'applique pas aux travailleurs qui ne sont pas au bénéfice d'une relation d'emploi — c'est-à-dire aux contractuels indépendants. Par contre, la partie XVA étend sa protection à une catégorie plus large de personnes. Outre les salariés, la partie XV étend sa protection aux travailleurs qui ne sont pas au bénéfice d'une relation d'emploi. A la différence de l'article 170CK, la partie XVA couvre un éventail plus large de conduites et de situations touchant à la liberté syndicale et, d'une manière générale, à l'agression psychologique dans le cadre de l'emploi. La partie XVA vise les agissements avérés autant que les menaces. Par exemple, elle interdit à l'employeur ou à un cadre d'agir d'une manière qui porterait préjudice (ou menacerait de porter préjudice) à un salarié ou à un contractuel indépendant au motif de l'appartenance de ce dernier à un syndicat. De même, elle préserve le droit, pour le travailleur, de s'affilier au syndicat de son choix. Elle interdit à un employeur, un cadre ou un autre syndicat d'agir d'une manière qui porterait préjudice à un salarié ou à un contractuel indépendant au seul motif de l'appartenance de ce dernier à un autre syndicat. Enfin, elle protège les salariés qui souhaitent négocier collectivement, comme cela a été démontré par l'interprétation qu'en ont donnée les tribunaux australiens.

En second lieu, le représentant gouvernemental a abordé l'article 4 de la convention n° 98. La commission a réaffirmé qu'à son avis, à travers le système des conventions australiennes relatives aux lieux de travail (AWA), la loi relative aux relations sur les lieux de travail accorde la primauté aux accords individuels. Les AWA sont des accords conclus entre des employeurs et des salariés agissant individuellement. Le gouvernement australien rappelle que les dispositions régissant les AWA doivent être jugées dans le contexte global du système australien des relations du travail et que, dans cette perspective, ces dispositions apparaissent alors conformes à la convention. Il convient de noter que la commission d'experts ne va pas jusqu'à dire que cette loi décourage ou entrave la négociation collective. Elle se borne à affirmer que cette loi n'est pas de nature à «promouvoir» la négociation collective. Cette appréciation résulte de la conception que la commission d'experts s'est faite des dispositions concernant les AWA. Le gouvernement australien fait observer que la loi continue de ménager une place aussi bien à la négociation collective qu'aux AWA. Le fait est que cette loi, comme la précédente d'ailleurs, n'a jamais exclu la négociation collective,

laquelle trouve son expression soit dans une sentence arbitrale rendue par la Commission australienne des relations du travail, soit par un accord entériné par cette même commission. De l'avis du gouvernement, les dispositions régissant les accords individuels ne dérogent pas à celles des dispositions de la loi qui avaient été reconnues jadis comme conformes à la convention. Aujourd'hui, la loi offre un mécanisme supplémentaire qui permet la négociation individuelle en lieu et place de la négociation collective, lorsque les parties le souhaitent. Le gouvernement considère que, eu égard à la situation du pays, cette solution reste conforme à l'article 4 de la convention.

Dans ce contexte, le gouvernement fait observer que l'article 4 n'énonce pas une obligation absolue de promouvoir la négociation collective. Cet article dispose que des mesures doivent être prises pour encourager et promouvoir la négociation collective, qu'elles doivent l'être «*si nécessaire*» et, en outre, qu'elles doivent être «*appropriées aux conditions nationales*». Le gouvernement australien croit utile d'appeler l'attention sur les caractéristiques suivantes du système australien de relations du travail.

- au niveau fédéral, l'Australie s'est dotée d'un système formel de relations du travail depuis un siècle et, au niveau des Etats, depuis plus longtemps que cela;
- la participation à ce système formel est libre: les travailleurs, les employeurs et leurs organisations représentatives sont libres de négocier et de conclure des accords en dehors de ce système formel;
- le système formel est et reste basé sur la négociation collective, et les AWA doivent être analysés par des sentences arbitrales. L'OIT a reconnu depuis de nombreuses années que les sentences arbitrales sont des instruments issus d'un processus de négociation collective;
- selon les termes de l'article 4, le système continue d'offrir un mécanisme de négociation de conventions collectives tout en rendant possible la négociation individuelle pour ceux qui ne souhaitent pas négocier collectivement;
- des sanctions sont prévues en cas de contrainte à l'acceptation d'un AWA;
- la négociation collective reste la norme en Australie, où pratiquement 2 millions de salariés sont couverts par des conventions collectives conclues en application de la loi, contre environ 90.000 salariés couverts par des AWA;
- si l'on se réfère au nombre de salariés couverts par des sentences arbitrales, c'est alors non moins de 6 millions de travailleurs qui sont couverts par des arrangements conclus par négociation collective, contre 90.000 salariés couverts par des AWA;
- il existe en Australie des syndicats et des organisations d'employeurs bien établis, expérimentés et riches en ressources, capables d'informer leurs membres de leurs droits et obligations et de les représenter avec la même facilité dans la négociation collective ou dans la négociation individuelle;
- un salarié qui choisit de négocier individuellement peut se faire représenter par un syndicat dans le cadre des négociations.

Compte tenu de ces éléments, le gouvernement australien reste d'avis qu'au regard de l'article 4 de la convention la législation actuelle est conforme à cette disposition. Il considère d'ailleurs que les travaux préparatoires qui ont présidé à l'élaboration de la convention n° 98 confortent cette opinion. En effet, cet article 4, tel qu'il était libellé à l'issue de la première discussion, se référait à des mesures propres à «*inciter*» les partenaires sociaux à s'engager dans la négociation collective. Ce n'est qu'en deuxième discussion que le mot «*inciter*» a fait place aux mots «*encourager et promouvoir*», lesquels ont une connotation différente. Il est clair qu'en adoptant cette formulation les auteurs de l'article 4 ont essentiellement suivi le projet proposé alors par le gouvernement du Royaume-Uni dans le cadre de cette deuxième discussion. Les travaux préparatoires restituent la teneur de la déclaration du représentant du Royaume-Uni, lequel déclarait en substance que l'objet de cet article devrait être d'énoncer l'obligation d'encourager le développement progressif des négociations collectives compte tenu de la situation effective du pays considéré. Ce représentant avait suggéré une autre rédaction, que l'objectif recherché justifiait à ses yeux. Il avait donc suggéré, sous la forme d'un sous-amendement, le libellé suivant: «*Des mesures doivent être prises lorsque appropriées et nécessaires pour encourager et faciliter le développement progressif des négociations entre les employeurs et les organisations d'employeurs, d'une part, et les organisations de travailleurs, d'autre part, en vue de régler les termes et les conditions d'emploi par voie de conventions collectives.*» Le représentant du Royaume-Uni faisait alors référence «*au développement actuel du pays*» en question. La situation de l'Australie rend superflu de continuer à encourager et promouvoir la négociation collective, les raisons en ont été expliquées antérieurement.

La commission d'experts déclare que la loi relative aux relations sur les lieux de travail privilégie les relations individuelles par rapport aux relations collectives. Or cela n'est vrai que dans une mesure très limitée et, en tout état de cause, les parties conservent leur prérogative dans ce domaine. Un AWA ne prime sur une convention collective que si: la convention collective prévoit expressément que l'AWA prévaut; la convention collective a été conclue alors que l'AWA était encore opérant, n'ayant pas dépassé sa date d'expiration; l'AWA a été conclu après l'expiration de la convention collective. Dans toutes les autres circonstances, la convention collective l'emporte, à savoir: une convention collective prime sur un AWA conclu tandis que la convention est en vigueur et si l'AWA se révèle incompatible avec celle-ci, à moins qu'elle n'autorise expressément qu'un tel AWA l'emporte; ou encore lorsque la nouvelle convention prime sur un AWA venu à expiration.

Ces dispositions permettent en fait aux parties de décider qu'un AWA prime sur une convention collective ou l'inverse. De l'avis du gouvernement, on ne saurait dire qu'un accord individuel a la primauté sur une convention collective, sauf dans le cas où les parties en sont ainsi convenues.

Il convient de noter également que les AWA doivent en outre résister à l'épreuve du critère de «*non-désavantage*». C'est-à-dire que la validité d'un AWA doit être éprouvée par rapport à une sentence arbitrale ou à une loi du Commonwealth ou d'un Etat qui concerne l'emploi du travailleur devant être ainsi couvert. Sous certaines réserves, l'AWA ne doit pas entraîner un abaissement des conditions générales d'emploi de l'intéressé telles que les prévoit la sentence arbitrale ou un autre instrument.

En résumé, avec la loi relative aux relations sur les lieux de travail:

- la négociation collective est maintenue;
- la négociation collective reste la norme en Australie;
- une majorité considérable de travailleurs australiens restent couverts par des conventions collectives;
- le travailleur qui négocie un accord individuel peut se faire représenter par un syndicat;
- en règle générale, l'accord individuel ne peut pas désavantager le travailleur en consacrant un abaissement des conditions d'emploi auxquelles il pourrait autrement prétendre.

Dans ces conditions, le gouvernement australien estime que les dispositions de la loi qui concernent les accords individuels sont compatibles avec l'article 4 de la convention. Comme il l'a déclaré antérieurement, les questions soulevées dans cette observation de la commission d'experts présentent un caractère technique, de sorte que leur compréhension nécessite une perception claire du système australien de relations professionnelles, en soi assez particulier. Le gouvernement admet que, comme la commission d'experts le dit dans son observation de 1997, il est important d'observer l'«*évolution*» de la législation australienne. A cet égard, il s'engage à continuer de faire rapport sur toutes les conventions pertinentes. Il tient néanmoins à faire savoir qu'il est déçu de constater que ce dialogue s'opère jusqu'à présent à travers des observations à caractère public plutôt que selon une autre formule, celle de la demande directe, laquelle serait de son point de vue plus justifiée.

Les membres travailleurs ont déclaré que, d'une manière générale, la convention n° 98 ne tend pas à *tolérer* la négociation collective, mais à *encourager*. En 1998, quelques membres de la présente commission ont reproché à la commission d'experts de formuler trop rapidement ses observations, sans disposer de toutes les informations pertinentes et, en particulier, des observations des gouvernements. Aujourd'hui, c'est après ceux du Conseil australien des syndicats (ACTU), de la Chambre de commerce de l'Australie et des précisions du gouvernement que la commission d'experts formule ses commentaires, en s'appuyant en outre sur la discussion détaillée que la présente commission a tenue voici deux ans, sur les décisions de la Commission australienne des relations du travail et du tribunal fédéral de l'Australie, sur de nouveaux commentaires de l'ACTU et sur la réponse du gouvernement à ces commentaires. Enfin, le Comité de la liberté syndicale, organe tripartite, a émis des conclusions et recommandations pertinentes, à sa session de mars 2000, dans le cadre du cas n° 1963 (voir 320<sup>e</sup> rapport de cette instance, paragr. 143-241). En conséquence, nul ne peut dire, ici, que le débat ne s'appuie pas sur des bases solides.

Dans son observation de cette année, la commission d'experts soulève un certain nombre de questions. Tout d'abord, elle estime qu'il n'y a pas de protection suffisante des travailleurs contre la discrimination antisyndicale fondée sur l'appartenance ou l'activité syndicale. Elle a ainsi conclu que l'exclusion (effective ou potentielle) de ces travailleurs de la protection offerte par la loi de 1996 relative aux relations sur le lieu de travail reste un problème et, en conséquence, elle recommande que le gouvernement modifie cette législation. De même, elle a estimé qu'il n'y a pas de protection adéquate des travailleurs contre la discrimination découlant de la négo-

ciation d'une multiplicité d'accords, et elle reste préoccupée quant à la clarté de la formulation de la loi, qui exclut la négociation d'accords multiples du statut d'«action protégée». Elle a donc prié le gouvernement de modifier la loi en conséquence.

Par ailleurs, la commission d'experts s'était antérieurement déclarée préoccupée par les questions suivantes: la primauté conférée aux relations individuelles sur les relations collectives par le système de l'«Australian Workplace Agreement (AWA)»; la préférence accordée à la négociation au niveau du lieu de travail ou de l'entreprise; la limitation des domaines pouvant faire l'objet d'une négociation collective et, enfin, le fait que, dans une nouvelle entreprise, l'employeur semble avoir le choix de l'organisation avec laquelle il négociera avant d'employer qui que ce soit. Après avoir examiné attentivement les observations du gouvernement, la commission d'experts est restée d'avis que la loi donne la primauté à la relation individuelle, par rapport à la relation collective, à travers le système de l'AWA. De plus, elle reste d'avis que la préférence va à la négociation au niveau de l'entreprise ou du lieu de travail dans les cas où la loi prévoit la négociation collective. La commission d'experts a donc été conduite, une fois de plus, à prier le gouvernement de prendre les mesures pour que cette loi soit revue et modifiée de manière à garantir que la négociation collective soit non seulement prévue mais encore encouragée à un niveau qui, quant à lui, devrait être déterminé par les parties elles-mêmes.

Les membres travailleurs partent du principe que la commission d'experts est à la fois compétente et impartiale. Or le gouvernement, aujourd'hui encore, comme il l'a fait il y a deux ans, en récusé les observations et les recommandations. En 1998, il avait déclaré que certaines des préoccupations exprimées par la commission d'experts résultaient apparemment d'une mauvaise compréhension de la législation. Il s'était alors déclaré confiant que, replacées dans leur juste contexte, les dispositions critiquées par la commission d'experts ne s'opposaient pas aux dispositions de la convention encourageant la négociation collective. Pour l'essentiel, le gouvernement campe sur la même position qu'il y a deux ans. Les membres travailleurs sont donc amenés à évoquer la manière dont cette affaire est abordée par le gouvernement. Ce système de contrôle repose en effet, d'une part, sur une analyse et une interprétation juridiques attentives, impartiales, indépendantes et objectives de tous les éléments pertinents par un groupe d'éminents experts en droit du travail venant de tous les horizons, y compris de l'Australie, et, d'autre part, sur une collaboration et une discussion tripartites constructives, mais pas nécessairement purement juridiques, au sein de la présente commission, qui contribuent à dégager des solutions aux problèmes soulevés par la commission d'experts. Assurément, cette démarche est bien l'illustration de la devise «dialoguer pour progresser» si souvent invoquée par le porte-parole du groupe des travailleurs de la Belgique, M. Jef Houthuys.

Il y a deux ans, les membres travailleurs s'étaient déclarés préoccupés par le ton et l'attitude du gouvernement australien à l'idée d'un dialogue sur cette question. Ce ton, polémique et inflexible, ne laissait entrevoir aucune ouverture aux points de vue autres que celui du gouvernement. Aujourd'hui, les membres travailleurs perçoivent le même ton et la même attitude, qu'ils reçoivent profondément. Par contre, ils sont convaincus que la commission d'experts a consenti, au cours des deux dernières années, un surcroît d'efforts pour comprendre cette situation. De même, ils restent convaincus que la commission d'experts a profité en particulier de l'expérience, de l'intuition et de la sagacité de son membre australien, qui a probablement une bonne connaissance de son propre pays. En conséquence, ils ne sauraient accepter l'argument selon lequel la commission d'experts n'aurait pas une perception exacte de la situation australienne. Ils ne peuvent pas non plus s'expliquer la réaction du gouvernement. En tout état de cause, si ce dernier ne fait rien, la commission d'experts réitérera ses observations tant que la situation n'aura pas changé. A cela s'ajoute que, si le Comité de la liberté syndicale avait eu à se prononcer sur des cas analogues au cas n° 1963, il serait probablement parvenu aux mêmes conclusions et aurait formulé les mêmes recommandations. La persistance dans cette position risque d'entraîner le gouvernement et le système de contrôle vers une impasse regrettable, ce qui entraînerait de graves conséquences pour le système dans son ensemble.

Les membres travailleurs recherchent les solutions par lesquelles le gouvernement pourrait mettre un terme à cette impasse. Dans cette optique, le gouvernement pourrait s'inspirer de l'approche existant dans d'autres pays comme la Nouvelle-Zélande qui a fait l'expérience de politiques similaires dans un passé récent et qui a entrepris de les revoir. Il serait souhaitable à cet égard que le gouvernement cherche à établir une sorte de contact ou de collaboration avec le Bureau, de préférence en Australie. Ce type de coopération permet à toutes les parties de parvenir à analyser la situation d'une manière moins passionnelle. Telle est la teneur de l'appel que lancent aujourd'hui les membres travailleurs, appel qu'ils espèrent sincèrement être entendu par le gouvernement, de la part duquel

l'acceptation de cette proposition modeste et prudente serait perçue comme une marque de bonne volonté.

Les membres employeurs ont relevé que ce cas a été examiné par cette commission en 1998. Toutefois, la discussion de cette année est différente dans la mesure où l'on dispose d'informations complémentaires. Les commentaires formulés par la commission d'experts soulèvent différents points. Le premier concerne l'exclusion, ou l'exclusion potentielle, de certaines catégories de travailleurs de la protection contre le licenciement effectué en raison de l'affiliation syndicale ou d'activités syndicales. Selon les informations fournies par le gouvernement à cet égard, il existe deux dispositions relatives à la discrimination antisyndicale. Si une catégorie de travailleurs n'est pas couverte par l'une de ces dispositions, elle sera automatiquement couverte par l'autre. La commission d'experts a estimé que la portée de ces deux dispositions visant à interdire la discrimination est suffisamment différente, compte tenu du fait que, d'une part, la protection garantie par l'article 170CK de la loi de 1996 relative aux relations sur les lieux de travail peut s'appliquer à un éventail plus ample d'activités syndicales et que, d'autre part, les exclusions de certaines catégories de travailleurs de la protection garantie par cette disposition demeurent problématiques. Selon les membres employeurs, ces commentaires ne sont pas suffisamment clairs. La commission d'experts est généralement très précise lorsqu'elle fait état de violations de conventions; peut-être dans ce cas a-t-elle voulu faire preuve de prudence.

S'agissant de la discrimination fondée sur la négociation de conventions pour entreprises multiples, la formulation des commentaires de la commission d'experts démontre que, sur ce point également, aucune violation claire de la convention n'a été relevée. Il est néanmoins surprenant que la commission d'experts n'ait pas demandé des informations sur l'impact dans la pratique des dispositions pertinentes de la législation dans la mesure où de telles informations sont d'une importance cruciale quand la protection garantie par les dispositions législatives ne semble pas être en accord avec la convention. La demande d'informations complémentaires afin d'évaluer si la pratique nationale, et pas uniquement la législation, donne effet à la convention constitue un élément important du mécanisme de contrôle. A cet égard, il y a lieu de relever les déclarations du représentant gouvernemental selon lesquelles la commission d'experts n'a pas suffisamment tenu compte des décisions de justice prononcées dans ce domaine. Les décisions de justice sont un élément important puisqu'elles offrent une description réelle de l'impact de la législation dans la pratique.

Le deuxième point soulevé par la commission d'experts au sujet de la loi relative aux relations sur les lieux de travail concerne la préférence donnée aux relations individuelles au détriment des relations collectives à travers les procédures des conventions australiennes relatives aux lieux de travail (AWA), procédures qui ne favorisent pas la négociation collective, ainsi que la préférence donnée aux négociations sur le lieu de travail et au niveau de l'entreprise. A cet égard, il convient de rappeler que dans de nombreux pays la négociation au niveau de l'entreprise est préférée à la négociation sectorielle. Cette situation n'a toutefois pas fait l'objet de critiques de la part de la commission d'experts.

S'agissant de la position de la commission d'experts selon laquelle la convention n° 98 devrait promouvoir la négociation collective, les membres employeurs ont souligné que, lors de la discussion générale, ils avaient évoqué au sujet du phénomène de mondialisation une tendance croissante à la recherche de solutions individuelles plus adaptées et au rejet d'une approche collective pour tous les problèmes. Il peut s'agir d'une des tendances résultant de cette mondialisation. La question ne réside donc pas dans le fait de savoir si la préférence est donnée aux négociations sur le lieu de travail et au niveau de l'entreprise au détriment de la négociation au niveau sectoriel mais plutôt de savoir si les travailleurs peuvent librement choisir le niveau auquel les négociations avec les employeurs peuvent se tenir. En outre, de manière générale, les accords individuels doivent être autorisés si les travailleurs et les employeurs se sont mis d'accord sur ce point. Aussi les membres employeurs n'ont-ils pas noté à ce sujet de violation de la convention. Par ailleurs, selon l'article 4 de la convention, les conditions nationales devraient être prises en compte lors de l'application de la convention. Il ne résulte donc pas de cet article que les accords collectifs soient préférés aux accords individuels ni que la négociation collective au niveau sectoriel soit préférée à la négociation au niveau de l'entreprise.

Les membres employeurs ont rappelé, à propos de la question du paiement de la rémunération en cas de grève, le principe de droit civil selon lequel «sans travail, pas de salaire». Il convient en outre de rappeler que le droit de grève n'est pas traité par la convention n° 98 mais par la convention n° 87. Ce point n'aurait donc pas dû être soulevé dans le contexte de la convention n° 98 qui vise à promouvoir la négociation collective volontaire.



S'agissant de la référence faite par les membres travailleurs au Comité de la liberté syndicale, on notera que celui-ci n'est pas compétent pour interpréter les conventions.

En conclusion, des informations supplémentaires sont nécessaires en ce qui concerne l'application pratique des dispositions qui ont fait l'objet des commentaires de la commission d'experts. A cette fin, le dialogue et le contact avec le gouvernement devront être poursuivis en vue d'évaluer la pratique ayant cours dans ce pays. Sur la base de ces nouvelles informations, ce cas intéressant pourrait être réexaminé par la commission à sa prochaine session.

Le membre travailleur de l'Australie a félicité la commission d'experts pour son analyse détaillée de ce cas, notant que l'expertise, l'impartialité et la compétence de la commission d'experts sont largement reconnues. Il a dès lors exprimé sa préoccupation concernant la réponse du gouvernement australien aux commentaires de la commission d'experts. Au moment où ceux-ci ont été publiés, le gouvernement a émis un communiqué de presse rejetant les conclusions de la commission d'experts et mettant en doute l'intégrité de cette commission. Le gouvernement a accusé cet organe d'avoir ignoré les informations fournies et l'a ensuite accusé d'ignorance. L'orateur a cité la déclaration faite par le gouvernement australien dans son communiqué de presse selon laquelle «en demandant au gouvernement australien d'amender sa législation, l'OIT doit réaliser que c'est le parlement fédéral, élu par le peuple australien, qui décide de la loi australienne – et non pas l'OIT». L'intervenant a expliqué qu'il soulève ces questions car il considère que la commission est confrontée à un danger potentiel de dysfonctionnement sérieux de son système de contrôle, dès lors qu'il se trouve en présence d'un gouvernement qui n'accepte apparemment pas l'intégrité de la commission d'experts et a une compréhension limitée des procédures de contrôle. Il a indiqué qu'il serait nécessaire de prendre dûment en considération cette réponse du gouvernement dans les conclusions de la commission.

Le membre travailleur a observé qu'en ratifiant la convention n° 98 et en s'engageant à suivre les principes énoncés dans la Déclaration de 1998, qui comprennent les principes du droit syndical et du droit à la négociation collective, le gouvernement australien s'est également engagé à encourager et à promouvoir les principes de la convention. La législation australienne ne se conforme pas aux exigences essentielles de la convention pour un certain nombre de raisons. Premièrement, les employeurs peuvent à eux seuls déterminer le niveau auquel la négociation collective peut avoir lieu. Une action revendicative légitime est possible seulement dans la négociation au niveau de l'entreprise et non dans les situations de négociation collective qui impliquent des entreprises multiples. Toute action des travailleurs destinée à défendre leurs droits au sein des entreprises multiples est illégale. De plus, les accords individuels sont privilégiés au détriment des accords collectifs. L'orateur a signalé qu'il y a deux jours une agence du gouvernement a déclaré que les accords individuels «pouvaient primer sur des sentences arbitrales». Il a tenu à clarifier que ces sentences arbitrales sont en fait des accords collectifs. L'orateur considère qu'il s'agit d'une stratégie délibérée pour la promotion des accords individuels, faisant observer que l'agence ne dispose ni de stratégie, ni de plan, ni de budget pour promouvoir la négociation collective, comme l'exige la convention. Il ne fait dès lors aucun doute que la préférence de l'agence du gouvernement va aux accords individuels. C'est donc, à juste titre, que la commission d'experts a estimé que la politique du gouvernement n'est pas conforme à la convention.

L'orateur a exprimé son inquiétude face aux divergences entre la commission d'experts et le gouvernement australien quant au rôle des procédures de contrôle. Compte tenu de ces divergences, il a déclaré adhérer à la suggestion avancée par les membres employeurs, dans le sens que, pour établir un esprit de dialogue et de coopération et fournir l'opportunité d'une plus grande compréhension entre le BIT et le gouvernement, il conviendrait de considérer sérieusement une visite en Australie du BIT. Celle-ci pourrait permettre à la Commission de la Conférence, à la commission d'experts et au BIT de mieux appréhender comment la législation est appliquée en pratique dans le pays.

Le membre employeur de l'Australie a soutenu les déclarations faites par les membres employeurs et le représentant gouvernemental. Comme l'indique le représentant gouvernemental, la commission d'experts a donné une interprétation erronée de l'article 170CK de la loi de 1996 relative aux relations sur les lieux de travail. Dans la mesure où le gouvernement a déjà fourni des explications détaillées sur ce point, il est à espérer que la commission d'experts tiendra compte de ces éclaircissements. L'orateur a appuyé les déclarations du représentant gouvernemental concernant la question de la négociation collective en Australie et a prié la commission d'experts de prendre en compte ces déclarations. Le système des relations professionnelles australien s'est toujours basé sur la négociation collective.

Il n'est pas réellement pertinent d'examiner la législation du travail d'un pays sans la replacer dans le contexte plus général du sys-

tème des relations professionnelles. L'Australie possède un système de relations professionnelles unique qui, il convient de le souligner, s'appuie sur la législation adoptée tant au niveau fédéral qu'au niveau des Etats fédérés. La législation du travail australienne est basée sur des principes essentiels dont certains sont toujours appliqués dans leur intégralité tandis que d'autres ont fait l'objet de modifications. Trois caractéristiques de cette législation méritent d'être relevées. Premièrement, les travailleurs continuent à jouir d'une liberté syndicale totale et d'une protection quasi complète contre toute intrusion dans leur droit de s'affilier à l'organisation de leur choix, à travers le système australien de l'inscription volontaire. Deuxièmement, il existe des limitations au droit de grève et aux «lock-out», et les travailleurs et les employeurs menant à cet égard des activités illégales font l'objet de poursuites judiciaires. Enfin, les désaccords existant entre les employeurs et les travailleurs non résolus par la négociation collective sont soumis, à la demande de l'une des parties, à l'arbitrage d'une juridiction dont la décision est contraignante. Le système des relations professionnelles se situe dans une période de transition et s'oriente vers des relations moins centralisées et moins réglementées, l'ancien système demeurant pour le moment en vigueur.

L'orateur a exprimé son désaccord vis-à-vis de certains commentaires de la commission d'experts. En effet, la commission d'experts n'a pas compris que le système australien se trouve dans une période de transition et n'a pas replacé ses commentaires, sur certaines dispositions spécifiques, dans le contexte de l'ensemble de la législation. Elle a ainsi cherché à imposer sa propre interprétation de la législation concernée et n'a pas compris certaines des dispositions de cette législation. Le système des relations professionnelles australien ne diffère pas de celui d'autres pays en ce qu'il cherche à instaurer un équilibre entre les intérêts des employeurs et des travailleurs. Ce qui importe est la manière de parvenir à cet équilibre.

En conclusion, tous les orateurs qui se sont exprimés reconnaissent la complexité de ce cas et la difficulté d'interpréter une législation très détaillée. Dans ces conditions, il y a lieu de continuer le dialogue avec la commission d'experts et cette Commission de la Conférence. Ce dialogue devra traiter des problèmes relevés et des informations complémentaires devront être demandées et examinées.

Le membre travailleur de la Finlande a appuyé les déclarations des membres travailleurs ainsi que celles du membre travailleur de l'Australie. Il s'est dit étonné qu'un pays industrialisé et développé tel que l'Australie ne respecte pas les obligations élémentaires découlant de la convention, notamment en ce qui concerne la négociation collective. Il a axé ses commentaires sur la convention australienne relative aux lieux de travail (AWA) et fait observer que le cas australien présente des similitudes intéressantes avec les situations prévalant au Royaume-Uni et en Nouvelle-Zélande dans les années quatre-vingt-dix. Dans le cas du Royaume-Uni, une législation a été adoptée limitant le droit de négociation collective des syndicats. En Nouvelle-Zélande, l'adoption de la loi sur les contrats de travail a réduit le champ des conventions de négociation collective. La législation australienne a un effet similaire en ce que la loi de 1996 relative aux relations sur les lieux de travail donne la préférence aux conventions individuelles au détriment des conventions collectives. En vertu de cette même loi, une convention australienne relative aux lieux de travail, dont la nature est essentiellement celle d'une convention individuelle, a préséance sur les conventions collectives dans le secteur concerné. L'AWA ne peut être écartée, même si les termes de la convention collective et les conditions d'emploi sont plus favorables que ceux de la convention individuelle.

L'orateur a cité une étude sur les AWA effectuée par le Conseil australien des syndicats (ACTU) qui montre l'effet négatif de cette convention sur la situation des travailleurs. Suivant la législation australienne, les employeurs peuvent vraisemblablement réserver un traitement plus favorable aux travailleurs qui acceptent d'inscrire les termes et conditions de leur emploi dans le cadre de conventions individuelles. Certains emplois en Australie sont en fait annoncés comme spécifiquement régis par les AWA qui excluent pour les travailleurs le droit de négociation collective. A la lumière de l'étude de l'ACTU ainsi que d'autres informations disponibles, la législation australienne n'est manifestement pas conforme aux exigences de l'article 4 de la convention. L'orateur a défini comme solution à court terme cette législation qui ne sert ni les intérêts des employeurs ni ceux des travailleurs. Les dispositions de la législation devraient donc être modifiées, comme le demande la commission d'experts, de manière à encourager et promouvoir la négociation collective. Il a exprimé l'espoir que le gouvernement sera bientôt en mesure de faire état de progrès à cet égard.

Le membre travailleur de la Nouvelle-Zélande, en contribution à la discussion du cas de l'Australie, a cité la loi sur les contrats de travail promulguée en 1991 comme exemple illustrant l'impact négatif que pourrait avoir la législation australienne sur les travailleurs. Cette loi ne fait pas la promotion de la négociation collec-

tive et favorise les relations individuelles au détriment des relations collectives. L'effet négatif dramatique qu'a eu cette législation sur les travailleurs en Nouvelle-Zélande a engendré une situation dans laquelle les travailleurs les plus vulnérables reçoivent la protection minimale dans les relations de travail. Ces travailleurs qui occupent des emplois moins qualifiés sont les plus touchés, et la législation a eu un impact négatif disproportionné sur les peuples indigènes Maori et des îles du Pacifique, les femmes et les jeunes, concentrés dans les emplois faiblement rémunérés, à temps partiel et précaires. La promotion des contrats individuels en Nouvelle-Zélande a également porté atteinte aux autres principes fondamentaux de l'OIT tels que les normes sur l'égalité de chances et de traitement. En 1998, le Comité des Nations Unies pour la convention sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) a exprimé, lors de l'examen du cas de la Nouvelle-Zélande, de sérieuses préoccupations quant au fait que l'importance accordée aux accords individuels plutôt que collectifs dans la loi sur les contrats de travail constitue un désavantage majeur pour les femmes sur le marché du travail en raison de leurs doubles responsabilités : professionnelles et familiales.

L'oratrice a notamment cité le cas des agents de nettoyage et des employés des supermarchés forcés de travailler pour un salaire très bas dans des systèmes de roulement par postes défavorables aux travailleurs ayant des responsabilités familiales. Les chiffres révèlent en outre une diminution des taux de salaires réels, diminution pouvant aller de 11 pour cent à 33 pour cent entre 1987 et 1997. Les jeunes travailleurs quant à eux se voient offrir des contrats individuels de moindre qualité «à prendre ou à laisser» sans pouvoir demander conseil à une tierce personne. Les barrières posées au droit d'association ont réduit le taux d'affiliation aux syndicats et leur efficacité dans divers secteurs, et en conséquence ont affaibli la représentation efficace des intérêts des travailleurs. Au mieux, la législation a entravé l'établissement de relations de travail constructives au niveau de l'entreprise. Au pire, elle a introduit un élément de peur dans certains lieux de travail : la plupart des syndicats dans les secteurs public et privé maintiennent désormais secrètes les listes des membres ne désirant pas que leur employeur connaisse leur statut syndical. Elle a cité l'exemple des directeurs d'écoles primaires employés dans 2.300 écoles en Nouvelle-Zélande qui, sous la loi actuelle, se voient dénier le droit de grève quand celui-ci est exercé dans le but d'obtenir un accord collectif pour employeurs multiples. Depuis 1992 ont eu systématiquement lieu des tentatives d'éviction de ces directeurs du contrat collectif négocié par les syndicats pour leur incorporation dans le régime de contrat individuel, en leur offrant des avantages financiers. Ceux qui choisissent de rester sous le régime du contrat collectif sont financièrement pénalisés.

La loi sur les contrats de travail a forcé une partie significative de la population active à accepter des situations d'emploi très précaires. L'intervenante a fait observer que le nombre de personnes occupant plus d'un emploi a augmenté de 25 pour cent depuis que la loi a été votée, en 1991. Notant que l'atteinte portée aux accords négociés avait engendré une grande injustice dans le marché du travail, elle a déclaré que les mesures prises par le nouveau gouvernement pour abroger la loi sur les contrats de travail sont les bienvenues et qu'elle espère que l'Australie suivrait cet exemple.

Le membre travailleur de la France a affirmé que les déclarations des membres travailleurs montrent qu'ils ont bien compris le système australien de déréglementation de la négociation collective. La convention n° 98 prévoit que la négociation collective volontaire entre les organisations d'employeurs et les organisations de travailleurs doit être promue et encouragée, ce qui n'est pas le cas en Australie. En ne protégeant pas de manière adéquate les représentants syndicaux, le gouvernement ne respecte pas ses obligations découlant de la convention n° 98 et de la convention n° 135. Par ailleurs, la possibilité donnée à l'employeur d'une entreprise nouvelle de choisir, avant d'embaucher qui que ce soit, l'organisation avec laquelle il souhaite négocier remet en cause le droit des travailleurs de former les organisations de leur choix. Il convient également de rappeler que le choix du niveau de négociation (local, national, sectoriel) doit relever des seuls partenaires sociaux sans que le gouvernement ne cherche à privilégier l'un d'entre eux. De même, le gouvernement ne doit pas s'immiscer dans, et encore moins interdire, les accords pouvant intervenir entre les employeurs et les travailleurs au sujet du paiement de la rémunération en cas de grève.

L'orateur a souligné que dans l'Etat du Queensland une évolution allant dans le sens des observations formulées par la commission d'experts a pu être notée, ce qui montre le bien-fondé de ses commentaires. En ratifiant la convention n° 98, l'Australie s'est engagée à assurer l'application effective de toutes ses dispositions, et la restriction du champ et des modes de négociation collective va à l'encontre de cet engagement. La négociation collective constitue l'un des principes fondamentaux de l'Organisation, qui a été repris dans la Déclaration de 1998. Une mission de l'OIT en Australie peut être considérée comme un moyen de clarifier la situation et

contribuer à la faire évoluer positivement de manière à ce que les représentants des travailleurs bénéficient d'une meilleure protection et que la négociation collective soit effectivement promue.

Le représentant gouvernemental s'est déclaré d'accord avec les propos du membre travailleur lorsque celui-ci précise que, selon la convention, il n'est pas question de «tolérer», le terme utilisé étant «promouvoir». Il a toutefois observé que le terme «promouvoir» doit être apprécié dans un contexte; ce contexte étant, en l'occurrence, les mesures appropriées aux conditions nationales lorsque cela est nécessaire. Quant à l'article 4, dans son ensemble, l'orateur a estimé que cette disposition est respectée en Australie.

Le représentant gouvernemental a confirmé la volonté de son gouvernement de poursuivre le dialogue avec la Commission de la Conférence, notamment à la lumière de la nature unique et complexe du système australien de relations professionnelles. Il relève que la législation en question est encore assez récente et qu'il existe, à ce jour, fort peu de jurisprudence permettant d'en interpréter les dispositions. A cet égard, l'étude de l'ACTU citée par le membre travailleur de la Finlande ne contient rien de plus que des allégations et ne se reflète dans aucune décision de justice. L'orateur fait observer que les références aux cas du Royaume-Uni et de la Nouvelle-Zélande mentionnées par certains orateurs ne sont pas pertinentes en ce qui concerne l'Australie et rappelle aux membres de la commission que le cas examiné aujourd'hui concerne uniquement l'Australie.

Les points soulevés par la commission d'experts dans ses commentaires posent des questions délicates d'interprétation d'une législation complexe alors qu'il n'existe pas encore de cas pendants devant les tribunaux concernant l'application de cette législation. L'orateur s'est référé aux commentaires de 1997 de la commission d'experts selon lesquels seul le passage du temps permettra de dégager clairement les effets de la législation en question, et son évolution naturelle devra être soigneusement surveillée pour garantir le maintien de l'esprit de la convention.

Le représentant gouvernemental a rejeté l'affirmation du membre travailleur de l'Australie selon laquelle son gouvernement n'a aucune considération pour le travail de la commission d'experts, soulignant que l'Australie avait accepté sans difficulté de participer aux travaux de cette commission pour continuer le dialogue engagé sur les points soulevés par la commission d'experts. Il est néanmoins convaincu que la poursuite du dialogue ainsi que la communication d'informations supplémentaires sont nécessaires et s'est engagé, au nom de son gouvernement, à fournir toute l'assistance nécessaire à cette fin.

Les membres travailleurs ont indiqué, en réponse aux déclarations du représentant gouvernemental, que le gouvernement australien semblait considérer la référence aux «mesures appropriées aux conditions nationales, si nécessaire» contenue dans l'article 4 de la convention comme pouvant constituer une clause de souplesse. Si certaines conventions prévoient des clauses permettant une interprétation souple, tel n'est pas le cas de la convention n° 98. Il semble que le gouvernement considère que, si ces mesures ne sont pas appropriées ni nécessaires, il n'est pas tenu de promouvoir la négociation collective. Il s'agit là d'une interprétation erronée de la part du gouvernement. Ce type de raisonnement, insistant sur le caractère unique de la situation nationale pour arguer que cette situation ne peut être jugée à l'aune d'une norme internationale, rappelle les arguments utilisés par les anciens gouvernements communistes selon lesquels des normes différentes devaient leur être appliquées dans la mesure où leur système des relations professionnelles était différent de celui des pays capitalistes. Certains pays en développement ont également utilisé cette argumentation.

L'expression «si nécessaire» utilisée à l'article 4 de la convention signifie que des activités de promotion ne seraient pas nécessaires dans les pays où le système de négociation collective est très largement utilisé. Il ne s'agit donc pas d'une clause de souplesse; toutefois, la commission d'experts devrait clarifier ce point, ainsi que le précédent, dans ses prochains commentaires sur ce cas.

La complexité du système australien est évidente, cela ne saurait néanmoins constituer une raison pour que l'Australie bénéficie d'un traitement différent des autres pays. S'agissant de la déclaration du représentant gouvernemental selon laquelle l'impact de la législation ne serait visible que dans quelques années, les membres travailleurs considèrent, comme les membres employeurs, que l'application d'une convention revêt deux éléments, la loi et la pratique, et qu'un équilibre entre les deux doit exister. La législation pertinente doit d'abord être adoptée et les tribunaux examinent ensuite son application dans la pratique. Il n'y a pas lieu d'attendre des modifications de la législation tant qu'il n'y aura pas eu de décisions des juridictions pour le cas présent puisque la commission d'experts a d'ores et déjà identifié les contradictions par rapport à la convention et demandé que la loi soit amendée.

Les conclusions de cette commission devront demander que des mesures soient prises pour que l'on assiste à une évolution tant sur le plan de la loi que de la pratique nationale. En réponse aux déclara-

rations des membres employeurs selon lesquelles les commentaires de la commission d'experts contiennent des zones d'ombre, les membres employeurs ont affirmé que ces commentaires ne présentent aucune ambiguïté et que, dans trois des cinq points soulevés, le gouvernement est prié de modifier sa législation. S'agissant des commentaires de la commission d'experts au sujet des conventions australiennes relatives aux lieux de travail et des observations dans lesquelles la commission exprimait sa préoccupation face à la rédaction de la loi de 1996 relative aux relations sur les lieux de travail, les membres travailleurs reconnaissent que ces commentaires sont sans doute assez nuancés et ne demandent pas catégoriquement une modification de la législation mais il apparaît néanmoins clairement que le gouvernement doit modifier sa législation.

Il convient de contester les déclarations des membres employeurs selon lesquelles une préférence inscrite dans la législation pour un niveau déterminé de négociation collective ne serait pas en contradiction avec la convention. Les observations de la commission d'experts indiquent clairement que le niveau de la négociation collective doit être choisi par les parties et non par le gouvernement. Ce point devrait donc faire partie des conclusions de cette commission sur ce cas. Pour éviter une polémique sur le droit de grève, l'intervenant préfère ne pas aborder la question de la rémunération des jours de grève, mais il se déclare néanmoins surpris par la différence de position prise par les employeurs au sein de la présente commission par rapport à la position adoptée unanimement par le Comité de la liberté syndicale, organe tripartite, dans les affaires portant sur le droit de grève.

Les membres employeurs ont rappelé que le débat exhaustif et franc intervenu entre le gouvernement et cette commission ne doit pas aboutir à un débat sur la position respective des employeurs et des travailleurs au sujet de la liberté syndicale et la négociation collective. Il convient toutefois de noter que cette commission est parvenue à un accord général en ce qui concerne la nécessité d'obtenir de plus amples informations, notamment au sujet des effets de la législation dans la pratique. La législation australienne n'a été adoptée que depuis deux ans et en conséquence son impact et ses effets ne pourront être examinés clairement que dans un certain temps. C'est la raison pour laquelle on ne dispose pas encore de résultats concrets à examiner.

S'agissant de savoir si l'article 4 de la convention n° 98 contient ou non une clause de souplesse, les membres employeurs considèrent qu'il s'agit là d'une question théorique dont ils ne souhaitent pas discuter au sein de cette commission. Toutefois, en faisant référence à «des mesures appropriées aux conditions nationales», l'article 4 semble laisser une marge de manœuvre aux gouvernements en ce qui concerne la législation.

En référence aux déclarations des membres travailleurs, il y a lieu de rappeler que les décisions du Comité de la liberté syndicale sont prises à l'unanimité. Ce comité n'est toutefois pas compétent pour donner une interprétation des conventions. Par ailleurs, la position des employeurs à l'égard du droit de grève est constante depuis les dix-huit dernières années.

Les membres employeurs considèrent eux aussi que le dialogue entamé avec le gouvernement doit être poursuivi. A cette fin, le gouvernement devra fournir, comme l'a demandé la commission d'experts, de plus amples informations, notamment sur les effets de la législation examinée dans la pratique.

Les membres travailleurs ont invité le gouvernement à se prononcer sur leur suggestion d'une coopération entre lui et le Bureau.

La commission a noté la déclaration du représentant gouvernemental, ainsi que la discussion qui a suivi. Elle a rappelé que, selon la commission d'experts, plusieurs dispositions de la loi fédérale de 1996 relative aux relations sur les lieux de travail remettent en question l'application des articles 1 et 4 de la convention en excluant certaines catégories de travailleurs du champ d'application de la législation, en restreignant le champ des activités syndicales couvertes par les dispositions concernant la discrimination antisyndicale, et en donnant la primauté aux contrats individuels sur les relations collectives par le biais des procédures des conventions australiennes relatives aux lieux de travail (AWA). La commission exprime le ferme espoir que le gouvernement soumettra un rapport détaillé à la commission d'experts sur l'application en droit et en pratique de la convention et sur toute mesure prise. La commission rappelle au gouvernement que le Bureau international du Travail se tient à sa disposition pour dialoguer avec toutes les parties concernées, sur toutes les questions soulevées dans les commentaires des experts. La commission exprime le ferme espoir que le gouvernement trouvera les moyens de continuer le dialogue entamé avec les organes de contrôle de l'OIT et qu'il maintiendra une coopération avec le Bureau à cet égard.

*Panama* (ratification: 1966). Un représentant gouvernemental a rappelé que la commission d'experts, dans son observation, a indiqué que la procédure de conciliation prévue dans le décret-loi n° 3 de janvier 1997, qui vise les zones franches d'exportation, peut en-

traver l'application de l'article 4 de la convention. Le représentant gouvernemental a fait observer que ce décret cherche à renforcer la négociation volontaire en instituant une commission de règlement des conflits. Le texte prévoit un délai de dix jours pour que la partie mise en cause réponde devant la commission à propos des allégations formulées contre elle, et de vingt jours pour parvenir à une solution négociée. Si les parties n'arrivent pas à un accord, la commission dispose de cinq jours pour proposer une solution aux parties. Pendant cette période, les parties peuvent continuer de négocier directement, comme le prévoit la législation nationale et, si elles le jugent nécessaire, elles peuvent recourir à un tribunal d'arbitrage. L'article 4 de la convention n'interdit pas de fixer des délais. De l'avis du gouvernement, les délais susmentionnés sont raisonnables et ne gênent pas la négociation volontaire et collective. Afin de mieux comprendre l'observation de la commission d'experts, le gouvernement souhaite recourir éventuellement aux services compétents du Bureau pour pouvoir donner suite à l'observation de la commission d'experts, tout en tenant compte de la situation nationale.

La seconde question évoquée par la commission d'experts a trait à quatre modifications qu'il conviendrait d'apporter au Code du travail pour tenir compte des conclusions du Comité de la liberté syndicale sur un cas qu'une organisation d'employeurs lui a soumis. Le représentant gouvernemental a fait mention des manifestations qui ont eu lieu dans le pays lorsque le gouvernement précédait a saisi l'assemblée législative d'un projet de réforme du Code du travail. Au cours de ces manifestations violentes, des travailleurs ont trouvé la mort. Le nouveau gouvernement a pris ses fonctions en septembre 1999. Il ne dispose pas au parlement de la majorité qui serait nécessaire pour faire adopter un éventuel projet de loi portant réforme du Code du travail. Pour qu'une réforme législative aboutisse, il faut des consultations effectives entre les partenaires sociaux et un consensus. Lorsqu'une des parties s'oppose à une réforme de cet ordre, le gouvernement ne peut pas l'imposer car il mettrait en péril la paix sociale. Le représentant gouvernemental a demandé à la commission de tenir compte, dans ses conclusions, de la volonté inébranlable de son gouvernement de poursuivre son dialogue avec les organes de contrôle de l'OIT. On conviendra toutefois que, pour satisfaire les organes de contrôle, il est indispensable qu'au Panama les partenaires sociaux se mettent d'accord.

L'intervenant a ajouté que le gouvernement a communiqué à plus de 100 organisations les conclusions du Comité de la liberté syndicale. La plupart des organisations de travailleurs qui ont répondu ont indiqué clairement qu'elles s'opposaient à la réforme législative. Les organisations d'employeurs n'ont, à ce jour, pas répondu au gouvernement.

Au Panama, la Fondation du travail, organe bipartite qui réunit travailleurs et employeurs, pourrait être un cadre idoine pour promouvoir le dialogue en vue de résoudre les questions qui ne le sont pas encore, mais d'autres organes pourraient aussi être utilisés à cette fin. Enfin, le représentant gouvernemental a demandé instamment à la commission de noter dans ses conclusions que le gouvernement panaméen s'engage à faire tout son possible pour que les organisations d'employeurs et de travailleurs, par le dialogue et la concertation, s'accordent pour que le gouvernement puisse présenter un projet de loi qui tienne compte des points contenus dans l'observation de la commission d'experts.

Les membres employeurs ont rappelé que tant les employeurs que les travailleurs ont le droit de présenter au Comité de la liberté syndicale des allégations de violations de la liberté syndicale. En ce qui concerne le cas du Panama, deux questions doivent être examinées.

La première question soulevée par la commission d'experts dans son commentaire concerne la procédure de conciliation de 35 jours ouvrables dans les zones franches d'exportation, en vertu du décret n° 3 de janvier 1997. La commission d'experts a estimé que cette procédure de conciliation est trop longue et susceptible d'entraver l'application de l'article 4 de la convention. A cet égard, les membres employeurs ont relevé que la convention ne contient aucune disposition fixant des délais et que, dans de nombreux pays, les procédures de conciliation durent plus de 35 jours ouvrables.

La partie intéressante de ce cas a trait à la deuxième question sur laquelle la commission d'experts a fait des commentaires. A cet égard, les membres employeurs ont approuvé l'observation de la commission d'experts se référant aux conclusions du cas n° 1931 du Comité de la liberté syndicale, à propos de la nécessité de modifier certaines dispositions du Code du travail contraires à la liberté d'association et au droit à la négociation collective. Les dispositions mises en cause sont celles permettant d'imposer l'arbitrage à la demande de l'une ou l'autre partie au conflit collectif; l'article limitant le nombre de représentants des parties dans le processus de négociation collective; l'article prévoyant des sanctions disproportionnées en cas d'abandon de la procédure de conciliation par l'une des parties; et celui prévoyant des sanctions disproportionnées en cas d'absence de réponse à un cahier de revendications. Les membres



employeurs se sont déclarés d'accord avec l'idée que ces dispositions du Code du travail devraient donc être modifiées.

Les membres employeurs ont indiqué qu'un autre aspect de ce cas est particulier. Les conclusions du Comité de la liberté syndicale sur ce cas contiennent un point lié à la question du paiement des salaires correspondant aux jours de grève. Ce point n'a pas été repris dans les commentaires de la commission d'experts, bien que celle-ci se soit référée aux conclusions du Comité de la liberté syndicale dans leur intégralité. S'interrogeant sur les raisons d'une telle omission, les membres employeurs ont estimé qu'il s'agissait d'une raison purement formelle, du fait que le droit de grève a toujours été abordé dans le cadre de la convention n° 87, laquelle n'a pas été examinée l'année dernière. Néanmoins, la même question, à savoir celle du paiement de la rémunération en cas de grève comme devant faire l'objet de négociations et non pas d'une législation, a été examinée au cours de la séance du matin de la Commission de la Conférence, dans le contexte du cas de l'Australie au regard de la convention n° 98. Dans le cas de l'Australie, les conclusions formulées à cet égard par le Comité de la liberté syndicale ont été favorables aux travailleurs, tandis que, dans le cas du Panama, elles ont été favorables aux employeurs. L'omission de cette question dans l'observation de la commission d'experts constitue donc, aux yeux des membres employeurs, une décision arbitraire de celle-ci et ils ne peuvent donc accepter cette manière de procéder. Si la commission d'experts souhaitait se référer aux conclusions du Comité de la liberté syndicale dans leur intégralité, elle ne pouvait pas omettre une partie de ces conclusions sans en indiquer les raisons. Il est inadmissible de ne soulever cette question que dans certains cas.

En ce qui concerne la déclaration du représentant gouvernemental selon lequel il n'est pas possible de modifier la législation en question, en raison de l'absence de consensus au sein de la commission tripartite établie à cet effet, les membres employeurs ont rappelé qu'en vertu de la Constitution le gouvernement est tenu d'assurer l'application des dispositions des conventions ratifiées. L'absence de consensus dans une commission tripartite ne peut pas servir d'excuse à cet égard. En conclusion, les membres employeurs ont estimé que, bien qu'étant court, le cas contient de nombreux aspects intéressants.

Les membres travailleurs ont rappelé que les observations de la commission d'experts concernaient deux points particuliers. Tout d'abord, les experts ont fait référence à des actes d'ingérence du gouvernement dans le règlement de conflits collectifs dans les zones franches d'exportation. Un décret de 1997 sur les relations de travail dans les zones franches d'exportation a établi un comité tripartite de consultation et a prévu une procédure en cas de conflits sociaux. Ce décret prévoit la possibilité de licencier des travailleurs s'ils ont entamé une grève sans suivre les procédures prévues. La procédure prescrite prévoit un délai de 35 jours avant que les travailleurs puissent faire grève. Cette procédure de conciliation pourrait en pratique rendre l'exercice du droit de grève impossible. Ainsi, les membres travailleurs ont demandé au gouvernement d'amender le décret en question afin de réduire les délais de conciliation pour le rendre conforme aux dispositions de la convention.

En second lieu, les membres travailleurs ont fait référence au deuxième point soulevé par les experts relatif à la loi n° 44 qui énonce les normes tendant à la régularisation et à la modernisation des relations du travail, promulguées le 12 août 1995. Cette question avait été examinée par le Comité de la liberté syndicale dans le cadre du cas n° 1931. Se référant aux observations de la commission d'experts et du Comité de la liberté syndicale, les membres travailleurs ont noté qu'il apparaît que certaines dispositions de la loi n° 44 sont en contradiction avec la convention n° 98. Il convient donc de modifier la législation pour restaurer l'autonomie des organisations qui participent aux négociations collectives. Ils ont insisté pour qu'une solution soit recherchée sur une base tripartite. En effet, il apparaît essentiel que le gouvernement consulte aussi bien les organisations de travailleurs que celles d'employeurs dans la procédure de modification de cette législation.

Le membre travailleur du Panama a indiqué que le Code du travail prévoit un délai de 15 jours pour une conciliation dans le cadre d'une négociation. Ce délai a été porté en vertu d'un décret gouvernemental à 35 jours ouvrables dans les zones franches d'exportation. Il est important de souligner que le même décret interdit le droit de grève et n'oblige pas les employeurs à procéder à des négociations. Il a souligné que la commission d'experts doit examiner le contexte de cet instrument législatif, lequel restreint à l'évidence la liberté syndicale et est contraire tant à la convention n° 98 qu'à la convention n° 87. Le membre travailleur a manifesté son désaccord à propos du deuxième point de l'observation de la commission d'experts, dans lequel elle demande au gouvernement de modifier la législation. En élaborant son observation, la commission n'a pas tenu compte du principe du droit du travail selon lequel, dans le doute, il faut chercher toujours la solution la plus favorable au travailleur («in dubio pro operario»). L'orateur a affirmé que la réforme proposée par la commission s'ajouterait à cinq autres qui, par le

passé, ont été imposées aux travailleurs et ont aggravé la situation. En effet, le taux de chômage s'est accru et les droits conquis par les travailleurs ont été supprimés. Par ailleurs, l'intervenant a rappelé que, lors de la dernière réforme de la législation du travail, il y a eu quatre morts, plus de 500 arrestations et 12 jours de grève. Il faut éviter une nouvelle réforme du travail qui donnerait lieu à une situation semblable. Il a donc demandé à la Commission de la Conférence de tenir compte dans ses conclusions de la situation critique du pays.

Le représentant gouvernemental a remercié les membres travailleurs et le membre travailleur du Panama de l'avoir approuvé lorsqu'il a dit à la commission que son gouvernement souhaite poursuivre la procédure de dialogue en vue d'un consensus. L'orateur a signalé aux membres employeurs que son gouvernement n'essaie pas de justifier des mesures insuffisantes mais qu'il s'efforce d'expliquer que les problèmes doivent être résolus tout en évitant une crise sociale. A cette fin, le gouvernement a entamé des consultations avec toutes les organisations de travailleurs et d'employeurs conformément au principe de consultation tripartite de l'OIT. En ce qui concerne le décret n° 3 de 1997, il a réitéré qu'il favorise la négociation collective volontaire au sens de l'article 4 de la convention. En vertu de ce décret a été établie une commission chargée d'examiner les plaintes de travailleurs ou d'employeurs en cas de conflits. Toutefois, les parties peuvent négocier directement ou recourir à un arbitrage. Par conséquent, l'orateur a dit ne pas comprendre le sens de la demande de la commission d'experts sur ce point. Il a insisté sur le fait que toutes ces questions s'inscrivent dans le cadre de consultations avec les organisations d'employeurs et de travailleurs afin que, par le consensus, il puisse être tenu compte des observations de la commission.

Le membre employeur du Panama a indiqué que le Comité de la liberté syndicale a reconnu qu'au Panama il existe des cas de violation des conventions n°s 87 et 98. Certes les consultations tripartites doivent être menées à bien mais ce n'est pas une raison pour différer la mise en œuvre des conventions. Le gouvernement est tenu de respecter ses obligations internationales et, dans ce cas, il doit observer les recommandations du Comité de la liberté syndicale et de la commission d'experts. Il serait périlleux de subordonner l'observation des recommandations des organes de contrôle à la volonté des partenaires sociaux. Par ailleurs, l'orateur a critiqué les législations du travail de la région qui réglementent de manière excessive le fonctionnement des organisations de travailleurs et d'employeurs. Il a insisté sur le fait que le gouvernement ne devrait pas différer les réformes législatives demandées par les organes de contrôle.

Les membres employeurs, se référant à leur déclaration initiale, ont rappelé que la commission d'experts, dont l'inaffabilité est toujours louée, s'est intégralement référée aux conclusions du Comité de la liberté syndicale et qu'elle ne pouvait dès lors pas s'écarter de ces conclusions. Ce point devrait également être reflété dans les conclusions de la Commission de la Conférence. La question du paiement de la rémunération en cas de grève doit faire l'objet de négociations collectives et ne devrait pas être directement réglée par le gouvernement. En outre, l'absence de consensus au sein d'une commission tripartite ne peut pas servir d'excuse au gouvernement pour ne pas respecter son obligation constitutionnelle de modifier une législation contraire aux dispositions de la convention.

Les membres travailleurs ont insisté pour que le décret de 1997 soit amendé afin d'écourter la procédure obligatoire de conciliation. Ils ont également reconnu que la loi n° 44 en particulier pose un problème en ce qui concerne le droit de grève. Toutefois, le membre travailleur du Panama a expliqué la raison d'être de cette législation et il faut tenir compte de son intervention. Les membres travailleurs ont de nouveau insisté pour que la recherche d'une solution se fasse dans un dialogue tripartite et avec la pleine participation des organisations syndicales. Se référant aux commentaires des membres employeurs, qui ont relevé l'existence d'une éventuelle contradiction dans le rapport de la commission d'experts, les membres travailleurs ont estimé opportun de demander des explications complémentaires sur ce point.

La commission a pris note de la déclaration du représentant gouvernemental et de la discussion qui a suivi. La commission a souligné que ce cas revêt une importance particulière car il porte sur la capacité des partis de négocier collectivement en toute autonomie. La commission a pris note des éclaircissements apportés par le représentant gouvernemental. Elle a exprimé le ferme espoir que le prochain rapport à la commission d'experts contiendra des informations sur les mesures prises ou envisagées, en droit et en pratique, après consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs, pour faciliter et promouvoir l'épanouissement et la pleine utilisation de la négociation volontaire afin de réglementer les conditions d'emploi par le biais de conventions collectives librement conclues. La commission a fermement espéré être en mesure de noter à brève échéance des progrès concrets et définitifs, comme

l'ont demandé la commission d'experts et le Comité de la liberté syndicale. La commission a rappelé que le gouvernement peut bénéficier de l'assistance technique du Bureau. La commission a pris note d'une possible contradiction dans l'observation de la commission d'experts en ce qui concerne la rémunération des jours de grève et demandé un complément d'information sur ce point.

*Turquie* (ratification: 1952). Un représentant gouvernemental a pris note des observations de la commission d'experts concernant le respect de la protection contre la discrimination antisyndicale, les restrictions à la négociation collective, le droit pour les fonctionnaires de se syndiquer, et le droit pour les travailleurs des zones franches d'exportation (ZFE) de négocier collectivement.

Abordant la question de la discrimination antisyndicale, l'orateur a rappelé que son gouvernement a communiqué copie, dans son dernier rapport, de plusieurs décisions de justice qui, selon les termes mêmes de la commission d'experts, montrent que, dans diverses affaires portant sur la discrimination antisyndicale, des compensations ont été accordées assez fréquemment. Dans de telles circonstances, l'article 31 de la loi sur les syndicats prévoit une compensation non inférieure au montant total du salaire annuel du travailleur concerné. Ce montant peut en outre être majoré par effet d'une convention collective ou par décision d'un tribunal. Le montant de cette compensation n'est pas fixe et son principe n'altère pas les droits prévus par la législation du travail ou toute autre loi en faveur du travailleur.

En réponse aux propos selon lesquels la négociation collective ferait l'objet de restrictions, l'orateur a rappelé que la commission d'experts a constaté que les limitations que la législation pose à la négociation collective ne semblent pas être observées par les organisations syndicales, lesquelles, dans la pratique, sont libres de recourir à ce moyen. Il a informé la commission du fait que deux projets de loi tendant à modifier plusieurs textes, dont la loi n° 2821 sur les syndicats et la loi n° 2822 sur la négociation collective, la grève et le lock-out, sont actuellement à l'étude et que ces derniers tiennent compte des commentaires formulés par la commission d'experts en vue de promouvoir la liberté syndicale et la négociation collective en Turquie. Ces deux textes ont été communiqués aux partenaires sociaux pour avis et une réunion a eu lieu à ce sujet le 30 mai. Des consultations avec les partenaires sociaux se poursuivront dans les semaines à venir. Les textes en question tendent à améliorer les droits relatifs à la négociation collective de même que la protection des travailleurs contre les actes de discrimination antisyndicale. C'est ainsi que, par exemple, pour conférer un statut légal à l'implication active, qui existe d'ores et déjà, des confédérations dans la coordination des activités de négociation de leurs affiliés, l'amendement proposé autoriserait ces confédérations à conclure des conventions de base au niveau national en vue de fixer des normes générales devant servir de références à leurs affiliés dans le cadre des négociations. Ces projets de textes modificateurs introduisent également des définitions et des clarifications juridiques sur la notion de «conventions collectives de groupe (multi-employeurs)», formule qui, dans la pratique, tient lieu de conventions de branche.

Pour ce qui est du double critère servant à déterminer le statut représentatif d'un syndicat aux fins de la négociation collective, l'orateur a fait valoir que le gouvernement a proposé aux partenaires sociaux, avec le projet de texte susmentionné, l'abrogation de la règle imposant à un syndicat de représenter au moins 10 pour cent des effectifs de la branche d'activité considérée pour que cette qualité lui soit reconnue. Si cette clause est acceptée par les partenaires sociaux, un syndicat représentant la majorité des travailleurs sur le lieu de travail sera réputé représentatif aux fins de la négociation. La forme finale du texte législatif qui sera proposé dépendra de la réponse des partenaires sociaux et du processus parlementaire.

En ce qui concerne le droit, pour les fonctionnaires, de se syndiquer, l'orateur indique que le projet de loi sur les syndicats n'a pas été adopté parce que les partis de l'opposition ont demandé sa révision de même que la tenue d'élections générales dans le pays. Un nouveau projet de loi est désormais inscrit à l'ordre du jour du parlement et est actuellement débattu par la Commission parlementaire de planification et du budget. L'orateur signale à l'attention de la présente commission que le projet de loi soumis par le gouvernement a d'ores et déjà été amendé par la Commission parlementaire pour la santé et les affaires sociales et pourrait encore faire l'objet d'autres modifications avant son adoption.

S'agissant des ZFE, l'orateur a informé la commission d'un amendement tendant à abroger l'article provisoire premier de la loi n° 3218 de 1985 sur les zones franches d'exportation. Avec l'abrogation de l'arbitrage obligatoire, qui n'a été imposé que pour une période de dix ans, il ne subsistera pas de restrictions aux droits des travailleurs des zones franches d'exportation de négocier collectivement.

L'orateur a souligné que la Turquie reste attachée à la participation des organisations d'employeurs et de travailleurs à la formulation et à la mise en œuvre des mesures envisagées par la convention

n° 144. En fait, un projet de loi sur la création, le fonctionnement et les principes d'un conseil économique et social a été élaboré dans le cadre de consultations avec les partenaires sociaux et se trouve aujourd'hui inscrit à l'ordre du jour du Conseil des ministres. Lorsqu'il aura été adopté, ce texte confèrera au système de dialogue social un statut légal et l'institutionnalisera au plus haut niveau, pratique qui a déjà cours depuis 1995 en application de diverses circulaires gouvernementales. Pour conclure, l'orateur a signalé à la commission qu'un accord de coopération entre l'OIT et la Turquie serait signé prochainement et que cet accord prévoit la poursuite d'une coopération satisfaisante entre l'OIT et les mandants turcs pour ce qui est de la promotion des quatre objectifs stratégiques de l'Organisation.

Les membres employeurs ont fait observer que c'est la dix-huitième fois en 20 ans que la commission est saisie du cas de la Turquie, ce qui en fait le cas le plus souvent discuté par cette instance, aspect qui, cependant, ne préjuge en rien de sa gravité par rapport à d'autres. Ils ont tenu à faire valoir que, à propos de ce cas, les représentants gouvernementaux se sont toujours présentés devant la commission et que celle-ci a toujours constaté des progrès sur les points soulevés par la commission d'experts dans ses commentaires.

Les membres employeurs ont pris note du nombre de décisions judiciaires en rapport avec les articles 1 et 3 de la convention, qui fait apparaître que, dans diverses affaires de discrimination syndicale, des compensations ont été accordées assez fréquemment. En l'occurrence, des compensations accordées n'étaient pas inférieures au montant total du salaire annuel du travailleur, ce que les membres employeurs considèrent comme plutôt élevé. A cet égard, il serait opportun que les conclusions de la présente commission fassent ressortir que la commission d'experts n'a pas émis de critiques sur ce point, mais qu'elle a seulement demandé au gouvernement de continuer à fournir des informations à ce sujet.

Pour ce qui est de l'interdiction faite aux confédérations de négocier collectivement, le gouvernement explique dans son rapport que le caractère hétérogène de ces confédérations permettrait difficilement de conclure des conventions obéissant à un ordre hiérarchique, mais qu'en revanche leur implication active dans le processus de négociation est une pratique largement acceptée. Sur ce point, les membres employeurs sont d'avis qu'il est plus important de constater qu'une telle négociation collective a effectivement cours plutôt que d'avoir à se pencher sur l'existence de dispositions légales qui ne seraient pas appliquées. Pour ce qui est de la disposition constitutionnelle selon laquelle il ne peut être conclu plus d'une convention collective par établissement ou entreprise dans un délai déterminé, ils ont relevé que la négociation collective à l'échelle de la branche existe dans la pratique et que les conventions collectives touchent tous les secteurs d'activité.

S'agissant du plafonnement imposé aux indemnités par la loi mais pouvant être majoré par voie de négociation, les membres employeurs ont déclaré que cela constitue, de leur point de vue, une approche normale. Le montant de ces indemnités correspond à un mois de salaire par année d'ancienneté, ce qui est plus élevé, dans certains cas, que ce qui se pratique dans des pays plus développés. Ils pensent que les commentaires de la commission d'experts à cet égard portent davantage sur des aspects généraux de l'article 4 qui concerne la promotion de la négociation collective. Ils ont tenu à rappeler l'importance du fonctionnement de la négociation collective dans la pratique.

S'agissant du droit pour les fonctionnaires de se syndiquer, les membres employeurs ont relevé que le projet de loi concernant les syndicats de fonctionnaires avait été rejeté et qu'un nouveau projet avait été soumis au parlement.

En ce qui concerne les critères fixés par la législation pour déterminer le statut représentatif des syndicats aux fins de la négociation collective, les membres employeurs ont rappelé qu'il s'agit là d'une question bien connue de la présente commission. Le gouvernement serait favorable à une modification des dispositions pertinentes, mais ce sont les partenaires sociaux qui n'en veulent pas. En tout état de cause, une législation qui stipule les critères de détermination du statut de représentativité des syndicats aux fins de la négociation collective est contraire à la convention et le gouvernement doit faire en sorte que cette législation soit rendue conforme aux prescriptions de la convention. Les membres employeurs jugent critiquable que, tandis que les partenaires sociaux bloquent toute tentative de modification de la législation en cause, les représentants des travailleurs turcs continuent de soulever cette question devant la commission.

S'agissant du caractère obligatoire de l'arbitrage pour le règlement des conflits collectifs du travail dans les zones franches d'exportation, les membres employeurs ont relevé que ces dispositions doivent venir à expiration prochainement.

Enfin, les membres employeurs se félicitent de la mise en place d'une commission tripartite ayant pour mandat d'examiner la législation du travail et de proposer des amendements en tant que de besoin. Pour conclure, les membres employeurs ont déclaré qu'il

devrait être demandé au gouvernement de continuer à fournir des informations, en particulier sur les mesures prises pour faire disparaître toute divergence qui pourrait subsister entre la législation en vigueur et les prescriptions de la convention.

Les membres travailleurs ont remercié le représentant gouvernemental des informations qu'il a fournies et de sa volonté de discuter le cas de manière franche et ouverte. Ils ont exprimé l'espoir que cette attitude positive se traduira par un réel progrès au courant de l'année prochaine. Ce cas, discuté à de nombreuses reprises dans le passé, présente à la fois des aspects réjouissants et d'autres frustrants. Il est réjouissant de savoir que des progrès ont été accomplis, comme la ratification de la convention n° 87 en 1993. Par contre, il est frustrant de constater que les progrès annoncés ne se sont pas matérialisés. Cette tension s'est clairement manifestée dans l'observation de la commission d'experts. Concernant l'application des articles 1 et 3 de la convention traitant de la discrimination antisyndicale, la commission d'experts a semblé indiquer que certains progrès avaient été enregistrés, mais a prié le gouvernement de lui faire rapport sur l'adoption de la nouvelle législation, annoncée dans son rapport précédent. Malheureusement, le représentant gouvernemental a indiqué que cette nouvelle législation est toujours en discussion au parlement. Les membres travailleurs ont noté que, d'après la commission d'experts, un certain nombre de restrictions légales à la négociation collective subsistent depuis de nombreuses années et sont contraires à l'article 4 de la convention, ce, malgré l'indication du gouvernement que celles-ci seraient levées. Ces restrictions comprennent notamment l'interdiction de la négociation collective pour les confédérations, la restriction constitutionnelle de la convention collective unique par entreprise et le double critère pour la détermination du statut représentatif des syndicats. La législation actuelle donne pouvoir au ministre du Travail d'approuver la compétence des syndicats avant même le début des négociations. Ces pouvoirs, souvent utilisés de manière arbitraire, engendrent des retards importants dans le processus de négociation. Les membres travailleurs ont rappelé au gouvernement que ce sont les parties elles-mêmes qui devraient déterminer le niveau de négociation et que la loi doit promouvoir la négociation plutôt que d'en prévoir simplement la possibilité. Ils ont ajouté que le double critère pour la détermination du statut représentatif des syndicats aux fins d'une négociation collective a pour résultat, en pratique, que les travailleurs dans de nombreux secteurs ne sont pas couverts par des conventions collectives en raison de conflits portant sur la représentativité de leurs syndicats. Cependant, malgré l'existence de restrictions légales substantielles à la négociation collective, la commission d'experts a noté que certaines d'entre elles semblent être ignorées en pratique, permettant aux organisations de travailleurs de poursuivre la négociation collective assez librement. Bien que les membres travailleurs n'adhèrent pas complètement à cette vision des choses, ils observent que, si c'était effectivement le cas, il est difficile de comprendre pourquoi le gouvernement refuse de changer les lois en fonction de la pratique. Bien que comprenant que le processus parlementaire est bien souvent lent, ils ont rappelé que celui-ci traîne depuis de longues années et que la crédibilité du gouvernement commence à être mise en question.

Les membres travailleurs ont également exprimé leur frustration quant à l'absence de progrès dans l'adoption du projet de loi sur les syndicats de la fonction publique, qui est également en chantier depuis de nombreuses années. Ils ont exprimé l'espoir que ce projet soit en conformité complète avec la convention et qu'il assure aux fonctionnaires des droits à la négociation collective complets, avec la seule exception éventuelle des personnes travaillant pour l'administration de l'Etat. La référence faite par la commission d'experts aux recommandations du Comité de la liberté syndicale portant sur un cas de restrictions imposées au droit de négociation collective des fonctionnaires et de l'intervention du gouvernement dans le processus de négociation collective suggère que certaines inquiétudes subsistent à propos de ce projet de loi. Les membres travailleurs ont donc rappelé au gouvernement, une nouvelle fois, que la convention requiert que la négociation collective soit promue et non simplement prévue ou tolérée. En rapport aux zones franches d'exportation (ZFE), la commission d'experts avait prié le gouvernement de prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer la nature volontaire de la négociation collective dans toutes les ZFE, dont le nombre augmente en Turquie comme dans beaucoup d'autres pays. Il y a actuellement 17 ZFE dans le pays, employant 15.000 travailleurs et il est prévu d'en créer huit autres dans un futur proche. Il est particulièrement dérangeant que pas un seul travailleur dans ces zones n'appartienne à un syndicat. Sans accès syndical aux ZFE, les travailleurs ne peuvent jouir d'aucun droit de négociation collective, alors que la période de dix ans durant laquelle l'arbitrage obligatoire était imposé a pris fin dans un certain nombre de ZFE. Les membres travailleurs ont prié le représentant gouvernemental de s'exprimer sur ce problème. Les membres travailleurs se sont réjouis du progrès accompli en Tur-

quie depuis le début des années quatre-vingt en matière de droits fondamentaux des travailleurs. Il semble toutefois que le gouvernement ait décidé de faire une pause. Ils l'ont donc exhorté à finaliser le processus de mise en conformité de sa législation avec la pratique dans le cas des restrictions légales à la négociation collective et avec la convention en général. Bien que se réjouissant de l'esprit de dialogue dont a fait preuve le représentant gouvernemental, ils ont souligné qu'il était nécessaire que les changements promis soient finalement reflétés dans la pratique. Ils ont également prié instamment le gouvernement de considérer sérieusement l'offre d'assistance technique du BIT afin de faciliter l'élimination des obstacles subsistants à l'application de la convention.

Le membre travailleur de la Turquie a remercié à son tour le représentant gouvernemental pour les informations fournies, tout en rappelant que l'application de la convention par la Turquie avait fait l'objet d'un examen par la commission à 14 reprises depuis 1983. Bien que le pouvoir des travailleurs dans son pays soit très efficace dans les manifestations de masse, les marches, les rassemblements et les actions revendicatives, les problèmes relatifs à la législation persistent car ce pouvoir n'est pas directement reflété sur la scène politique. Il a souligné que la loi sur les syndicats ne prévoit pas de protection efficace contre la discrimination antisyndicale, puisque la charge de la preuve revient à la victime. En outre, le nombre de travailleurs clandestins en Turquie est estimé à plus de 4,5 millions, en plus des 750.000 travailleurs étrangers employés illégalement, qui ne disposent d'aucun recours contre leurs employeurs lorsqu'ils sont licenciés en raison d'activités syndicales. Il a ajouté que, la Turquie n'ayant pas mis sa législation en conformité avec la convention (n° 158) sur le licenciement, 1982, toute tentative d'exercer son droit d'organisation se heurte à la discrimination antisyndicale dans sa forme la plus sévère. L'intervenant s'est réjoui du fait que le gouvernement ait reconnu la contradiction entre la législation nationale et la convention, concernant l'interdiction de la négociation collective des confédérations. L'étape suivante sera d'éliminer cette divergence. Le gouvernement a également admis que l'exigence d'une convention collective unique par établissement ou entreprise est une violation de la convention. Une autre disposition contraire à la convention est l'article 3 de la loi n° 2821, qui contient l'obligation de négocier au nom de tous les établissements d'une entreprise. Cela signifie qu'il n'est pas possible que les travailleurs d'un seul des multiples établissements d'une entreprise s'organisent et négocient en leur nom. Contrairement aux affirmations du gouvernement, il n'est légalement pas possible de conclure des conventions collectives au niveau d'un secteur. L'intervenant a ajouté que la négociation au niveau du secteur et la négociation par branche sont des pratiques différentes qui ne coïncident que très rarement. Dans son pays, l'absence d'une négociation par secteur laisse des milliers de travailleurs hors du champ d'application des conventions collectives dans les secteurs de la banque et des transports maritimes. En outre, la restriction portée au droit de négociation collective ne se limite pas au plafonnement des indemnités. L'article 5 de la loi n° 2821 stipule que les clauses contraires aux dispositions légales ou réglementaires ne peuvent être incluses dans des conventions collectives. En vertu de ces dispositions, toute tentative de prévoir une sécurité de l'emploi par négociation collective, conformément à la convention n° 158, est considérée comme nulle et invalide. Les parties à un tel accord risquent l'emprisonnement. L'intervenant a également indiqué que le délai de soixante jours imparti pour la conduite des négociations viole la convention n° 98 et devrait être abrogé. En dépit de l'affirmation du gouvernement qu'une action de grève ne souffre aucune limite de temps, il a déclaré qu'il existe un délai supplémentaire de soixante jours pour l'exercice du droit de grève après que la décision de l'appel à la grève ne sera prise, sous peine de perdre ce droit.

L'intervenant a répété que l'ensemble de la législation du travail en Turquie devait être mise en harmonie avec les conventions ratifiées. Alors que le ministre du Travail conserve son pouvoir d'émettre des certificats d'approbation à la négociation collective, alors que l'affiliation à un syndicat nécessite l'approbation d'un officier public et alors que chaque établissement ne peut être couvert que par une seule convention collective, l'annulation du seuil de 10 pour cent ne ferait qu'aggraver les problèmes. Concernant le droit d'organisation des fonctionnaires, l'intervenant a souligné l'obligation de promouvoir, en vertu de la convention n° 98, les négociations collectives pour tous les fonctionnaires qui ne sont pas employés dans l'administration de l'Etat. Il est nécessaire de tenir compte du fait que le terme «fonctionnaires» dans son pays couvre des catégories de travailleurs telles que les infirmières, les enseignants, les jardiniers, les employés de bureau et les conducteurs de train, qui sont privés de nombre de droits et libertés fondamentaux. Dans le cas n° 1989, le Comité de la liberté syndicale a invité le gouvernement à éviter d'avoir recours à l'intervention dans le processus de négociation des fonctionnaires. Cependant, plus d'un an après que ces recommandations ont été émises, elles n'ont toujours pas été honorées.