

Commission de l'application des normes

Date: 17 mai 2024

Les gouvernements figurant sur la liste des cas individuels ont la possibilité, s'ils le souhaitent, de présenter à la commission des informations écrites.

► Informations sur l'application de conventions ratifiées fournies par les gouvernements inscrits sur la liste des cas individuels

Japon (ratification: 1965)

Convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948

Le gouvernement a communiqué les informations ci-après.

i) **Droit du personnel de lutte contre l'incendie de se syndiquer**

Entre le 18 janvier 2019 et le 26 juin 2023, le ministère de l'Intérieur et des Communications (MIC) a consulté de manière régulière les employeurs pour répondre à la note du président.

La 11^e consultation, qui s'est tenue le 26 juin 2023, fut une consultation sur le fond à propos du service d'ambulance pendant la pandémie de COVID-19. Lors de cette consultation, le MIC a expliqué que le nombre de sapeurs-pompiers, dont les ambulanciers, et le nombre d'ambulances n'a cessé d'augmenter au fil des années, même pendant la pandémie de COVID-19, que le gouvernement a pris des mesures financières pour renforcer ces deux éléments, et que l'Agence pour la gestion des services de lutte contre les incendies et catastrophes (FDMA) a mis en place, au siège de la brigade des sapeurs-pompiers, des mesures efficaces destinées à réduire le fardeau des ambulanciers. La FDMA prend régulièrement des mesures afin de numériser, activer et faciliter les services d'ambulance par l'utilisation du système de numérotation individuelle, et de promouvoir l'utilisation des ambulances en temps opportun et de manière appropriée. Les employeurs ont fait part de leur volonté de poursuivre les échanges sur la question des sapeurs-pompiers en coordination avec le MIC.

Le 1^{er} janvier 2024, un tremblement de terre de grande ampleur (celui de la Péninsule de Noto) a frappé la préfecture d'Ishikawa et, au total, 4 919 unités venues de 211 antennes de 21 préfectures ont convergé vers la zone de la catastrophe à la demande du Commissaire de la FDMA. Elles ont sauvé des vies et transporté des victimes en coopération avec la police et la défense civile. Au Japon, pays exposé à ce genre de catastrophes, où les tremblements de terre et autres cataclysmes de grande ampleur sont fréquents, un commandement unifié et des

actions intégrées avec des organisations apparentées s'imposent pour pouvoir réagir de manière rapide et efficace aux catastrophes.

S'agissant du système de Comités du personnel des services de lutte contre l'incendie (FDPC), le MIC a réalisé une enquête sur le point de vue des travailleurs afin de se rendre compte du statut opérationnel du FDPC et il a procédé à des améliorations sur de nombreux points. En vue de nouvelles améliorations, il a signalé à toutes les brigades de sapeurs-pompiers du pays les éléments à noter à propos du fonctionnement du FDPC.

ii) **Droit du personnel pénitentiaire de se syndiquer**

1) Comme l'indiquaient les précédents rapports, le personnel pénitentiaire a l'obligation d'incarcérer les personnes condamnées à une peine de prison, les accusés, les suspects et les condamnés à mort dans des établissements pénitentiaires. En outre, il est habilité à enquêter sur les délits commis dans les établissements pénitentiaires et arrêter des détenus, il supervise l'action de la police judiciaire dans les établissements pénitentiaires et, d'autre part, la loi l'autorise à porter une arme et à en faire usage, au même titre que les policiers. Au sens de l'article 9 de la convention, par conséquent, le personnel pénitentiaire est assimilé à la «police», comme il est dit dans l'article. S'agissant de l'opinion du gouvernement sur ce qui précède, il estime que ce fait est également attesté par le Comité de la liberté syndicale de l'OIT dans ses 12^e et 14^e rapports.

Lorsque des situations d'urgence surviennent dans des établissements pénitentiaires, ceux-ci doivent reprendre le contrôle de la situation rapidement et de manière appropriée, par la force au besoin, suivant les ordres et sous le contrôle de l'officier du grade le plus élevé sur place. Au Japon, le personnel des établissements pénitentiaires collabore pour répondre à ces situations d'urgence. Il n'est pas opportun d'accorder au personnel des établissements pénitentiaires le droit de se syndiquer parce que cela pose un problème pour la bonne exécution des missions précitées et pour le maintien de la discipline et de l'ordre dans les établissements pénitentiaires.

2) Sur base des éléments énoncés à l'alinéa 1 ci-dessus, le personnel des établissements pénitentiaires n'est pas autorisé à se syndiquer. Toutefois, sur la base des observations de la commission d'experts exprimées dans son rapport de 2018, le gouvernement a créé de nouvelles opportunités et élargi les opportunités existantes pour permettre au personnel des établissements pénitentiaires de donner son avis sur son cadre de travail. En particulier, comme il est dit dans le rapport remis par le gouvernement en 2023, le gouvernement n'a cessé d'organiser des réunions à des fins d'échange de vues entre les responsables de toutes les Directions pénitentiaires régionales et les membres du personnel général, et d'organiser des conférences annuelles sur les établissements pénitentiaires pour femmes, dans le but de relever ces défis uniques en leur genre.

En outre, depuis juin 2003, des «services de consultation pour le personnel», qui acceptent les consultations et plaintes à titre anonyme, ont été créés au Bureau pénitentiaire, dans les Directions pénitentiaires régionales et à l'Institut de formation du personnel pénitentiaire. En mai 2023, en plus d'une nouvelle amélioration du cadre de travail et de la promotion de l'équilibre entre travail et vie privée, le gouvernement a lancé une vaste campagne d'information auprès du personnel à propos non seulement des services de consultation au sein des établissements pénitentiaires, mais aussi sur les services offerts par des organisations extérieures telles que l'Autorité nationale du personnel (NPA), par la création d'une «Période de consultation renforcée» supposée accepter largement les suggestions émanant du personnel et les consultations avec celui-ci. Depuis le 1^{er} avril 2024, tous les établissements

pénitentiaires sont dotés par le gouvernement de conseillers de santé mentale dans le but de renforcer les mesures portant sur la santé mentale du personnel pénitentiaire travaillant dans un environnement particulier par le stress qu'il génère et d'assurer sa sécurité psychologique sur le lieu de travail. Comme l'indique l'alinéa 1, le personnel des établissements pénitentiaires n'a pas le droit de se syndiquer. En revanche, le gouvernement s'efforce d'améliorer ses lieux de travail par diverses mesures dont certaines ne sont pas citées ci-dessus.

iii) **Salariés du secteur public**

Les droits fondamentaux au travail des agents de la fonction publique japonaise sont, dans une certaine mesure, limités en raison de leur statut particulier de «serviteurs de tous les citoyens» et du caractère public des fonctions qu'ils sont appelés à exercer, pour garantir les intérêts communs à tous les citoyens. En revanche, ils bénéficient du système de recommandations de la NPA et d'autres mesures compensatoires. Le gouvernement, optant pour la position de principe consistant à respecter ce système, élabore des projets de loi qui sont discutés à la Diète, puis réexamine les rémunérations. Ce sont ces mesures compensatoires qui font que les salariés du secteur public national jouissent de conditions de travail adéquates. La Cour suprême du Japon a jugé que les garanties, offertes par le système de recommandations de la NPA et autres mesures connexes, ont été érigées en système et gérées de telle manière à compenser certaines restrictions de leurs droits fondamentaux au travail (arrêt de la chambre haute de la Cour suprême du 25 avril 1973).

Pour que ces fonctions compensatoires remplissent bien leur office, dans le cas d'une recommandation prônant l'alignement de la rémunération et autres conditions de travail des agents de la fonction publique nationale sur les conditions générales en vigueur dans la société, la NPA examine lesdites conditions générales et réalise des études sur les conditions de travail, comme par exemple les rémunérations dans le secteur privé. La NPA a créé les postes de Directeur général adjoint aux affaires des organisations de salariés et de Conseiller pour recevoir les avis des organisations de salariés. Dans la formulation de ses recommandations à la Diète et au cabinet à propos des conditions de travail des fonctionnaires, et dans l'adoption, la révision et l'abrogation des règlements, la NPA recueille les avis ou demandes des organisations de travailleurs à l'occasion de réunions et en rend compte dans la mesure du possible dans ses recommandations.

La NPA a pu entendre les organisations de salariés et échanger ses points de vue avec elles lors de 186 réunions officielles en 2023 (100 réunions ont précédé la préparation des recommandations et des rapports, entre janvier et août).

Le gouvernement, ayant pris pour principe de respecter le système de recommandations de la NPA, réexamine les décisions relatives à la rémunération du personnel du service public national du point de vue de l'administration nationale en général et elle a soumis à la Diète un projet de modification de la Loi sur la rémunération des agents du service régulier ayant pour objet la révision de celle-ci. On voit donc que les lois sont révisées avec promptitude.

Parmi les éléments pris en considération dans les conclusions de la Commission de la Conférence de 2018, plusieurs portaient sur des mesures concernant le système autonome de relations entre travailleurs et employeurs, notamment le fait que «le coût de la négociation va augmenter, ce qui pourrait entraîner une certaine confusion» et que «des négociations prolongées entre travailleurs et employeurs peuvent affecter le bon fonctionnement».

De plus, comme l'indiquaient les précédents rapports du gouvernement, la loi modifiant la Loi sur le service public national adoptée en avril 2014 avait été élaborée en se référant à la situation du moment, dans laquelle les droits fondamentaux au travail des agents du service public national étaient partiellement limités, et elle ne fournit pas de mesures propices à un système autonome de relations entre travailleurs et employeurs.

Cela s'explique par le fait que les quatre projets de loi sur la réforme de la fonction publique, qui prévoyaient la création d'un système autonome de relations entre travailleurs et employeurs, ont reçu des avis en sens contraire du public et ont par conséquent été abrogés et que, à la lumière des changements survenus depuis lors dans la situation et l'environnement, il existe un large éventail de matières dont le public n'a pas encore pris conscience. La situation n'a pas changé à ce jour. C'est pourquoi le gouvernement est persuadé que les mesures en vue d'un système autonome de relations entre travailleurs et employeurs est une question qui mérite un examen soigneux ainsi que la poursuite des échanges de vues avec les organisations d'employeurs du Japon.

Le gouvernement procède chaque année à des échanges de vues avec des organisations de travailleurs à titre individuel et à divers niveaux, des ministres aux fonctionnaires compétents, sur diverses matières, dont le système autonome de relations entre travailleurs et employeurs, en fonction de la situation du moment, à savoir au printemps et après la publication des recommandations de la NPA. Ces thèmes sont: la rémunération, les salariés à temps partiel, l'équilibre entre travail et vie privée, et les matières en rapport avec le système autonome de relations entre travailleurs et employeurs, comme ce fut le cas au printemps, et le traitement réservé à la recommandation de la NPA après sa publication. En outre, sur base des requêtes des organisations de travailleurs, des avis sont échangés sur certaines mesures en particulier, comme l'amélioration du traitement des fonctionnaires à temps partiel sur les thèmes «comblement de l'écart en matière de conditions de travail au niveau de la rémunération, des primes et des congés», «interdiction de ce qu'il est convenu d'appeler résiliation de l'emploi», et «introduction d'un système de conversion permanente de l'emploi semblable à celui du secteur privé», ainsi que l'amélioration du traitement des femmes fonctionnaires de l'État, par exemple par «l'ouverture du recrutement et des promotions» et «l'interdiction des divers types de harcèlement».

Par ailleurs, s'agissant des droits fondamentaux au travail des salariés du service public local, à partir de la réforme de la fonction publique nationale, citée dans le rapport du gouvernement, pour répondre aux conclusions de la Commission de la Conférence à propos de l'application de la convention, le gouvernement va procéder à des examens détaillés des mesures destinées au service public local, et il entendra les avis des organisations concernées.