

Commission de l'application des normes

Date: 14 mai 2025

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

Slovaquie (ratification: 1997)

Convention (n° 144) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976

Le gouvernement a communiqué les informations écrites ci-après.

Les modifications apportées à la loi n° 103/2007, recueil de lois sur les consultations tripartites au niveau national, modifiant et complétant certaines lois (la loi tripartite) ont été approuvées, avec effet au 1^{er} mars 2021, et ont donné lieu à une réforme partielle de la composition et de certains aspects des activités du Conseil économique et social de la République slovaque (ci-après le «Conseil tripartite»), qui est un organe consultatif du gouvernement au moyen duquel les consultations triparties ont lieu au niveau national entre l'État et les partenaires sociaux.

Le paragraphe 1 de l'article 1 de la convention, dispose que «Dans la présente convention, les termes organisations représentatives signifient les organisations les plus représentatives des employeurs et des travailleurs, jouissant du droit à la liberté syndicale».

L'article 1 de la convention ne précise pas comment sont déterminés les critères nationaux de représentativité, de même que la recommandation sur les consultations triparties relatives aux activités de l'Organisation internationale du Travail, 1976. La convention n'utilise pas le singulier mais le pluriel, en l'occurrence que les organisations représentatives signifient les organisations les plus représentatives. Il s'agit d'un groupe d'organisations qui existent au sein d'un État, définies sur la base de critères objectifs (qualitatifs, quantitatifs ou une combinaison des deux, par exemple par rapport au nombre de membres ou à l'activité sectorielle).

À cet égard, le gouvernement déclare ce qui suit:

1. Sujets pluriels et réfutation de l'argument relatif aux syndicats pro-gouvernementaux

Le gouvernement rejette l'affirmation selon laquelle il considère qu'une parité doit exister entre le nombre de membres employeurs et le nombre de membres des syndicats. Cela n'est pas consacré par la législation, ce n'est pas la réalité actuelle, et il n'y a pas là non plus un intérêt à ce que d'autres entités siègent au Conseil tripartite.

Jusqu'au 28 février 2021, on dénombrait quatre organisations d'employeurs au sein du Conseil tripartite et une seule organisation de syndicats. Il y a maintenant deux organisations de syndicats. Au moins trois autres organisations d'employeurs ont cherché à siéger au Conseil tripartite ces dernières années, mais aucune d'entre elles ne répondait aux critères d'admissibilité. Hormis le nouveau membre, l'Union des syndicats de Slovaquie (SOS), aucun autre syndicat n'a demandé à siéger au Conseil tripartite ces dernières années.

Le gouvernement considère que la convention n'implique pas qu'un État l'ayant ratifiée doive fixer un critère quantitatif sur le nombre de membres/nombre de salariés requis pour pouvoir siéger au Conseil tripartite. Par ailleurs, il n'est pas prévu dans la convention qu'un État l'ayant ratifiée n'ait pas la possibilité pas de modifier ces critères en fonction d'un changement de situation. La notion d'organisation la plus représentative est le seul critère à respecter et cela passe par une certaine sélection.

Le gouvernement en déduit, par exemple, qu'un État ayant ratifié la convention ne devrait fixer aucun critère, de sorte qu'à sa demande, toute personne puisse siéger au Conseil tripartite. À cet égard, la législation de la République slovaque prévoit un critère quantitatif relatif au nombre de membres/nombre de salariés. S'il y a moins de trois entités d'un côté ou de l'autre, le Conseil tripartite est également accessible à toute organisation comptant le plus grand nombre de membres/salariés. Toutefois, la législation limite également le nombre d'entités siégeant au Conseil tripartite.

Dans le même esprit, l'État ayant ratifié la convention ne devrait pas fixer de critères permettant, par exemple, au gouvernement de choisir lui-même les organisations répondant aux critères qui seront invitées à siéger au Conseil tripartite. À cet égard, la République slovaque a fixé des critères transparents.

Le gouvernement considère qu'un degré raisonnable de pluralité (comme la participation d'autres acteurs pertinents) est nécessaire au dialogue social, comme l'indique le pluriel utilisé à l'article 1 de la convention. C'est ce point de vue qui a guidé la réforme de 2021, réforme conforme au pluriel utilisé dans la convention. Le gouvernement estime que cette pluralité est de nature à enrichir les débats.

Ce changement a également été influencé par des changements intervenus du côté des partenaires sociaux - création de l'Association des syndicats industriels et des transports (APZD) et de SOS, qui sont des entités regroupant principalement les employeurs et les travailleurs du secteur industriel (par exemple l'automobile), l'un des secteurs les plus importants de la République slovaque.

La Confédération des syndicats de la République slovaque (KOZ SR) laisse entendre que les syndicats nouvellement créés seront contrôlés par le gouvernement. Une telle affirmation est sans fondement et n'a pas été prouvée à ce jour. Le syndicat SOS, qui siège au Conseil tripartite depuis 2021, est actif dans de grandes entreprises industrielles comme Volkswagen Bratislava (désormais la plus grande organisation représentant les travailleurs après sa création), Jaguar Land Rover Slovaquie, IKEA, DHL, ARRIVA et d'autres entités pertinentes. Il n'y a donc aucune raison de penser que le plus grand syndicat de l'une des entreprises les plus importantes de la République slovaque, qui a réussi à remporter le plus grand nombre de

membres du syndicat initial de cette entreprise après sa création en 2017, serait un syndicat pro-gouvernemental. Cette entité participe également à la conclusion de conventions collectives de niveau supérieur (conventions collectives sectorielles).

Dans ce contexte, il convient d'ajouter que, depuis 1990, les travailleurs ont la possibilité de s'exprimer devant le Conseil tripartite par le biais de la KOZ SR (regroupant désormais les syndicats révolutionnaires d'avant 1989, qui étaient alors les syndicats exclusifs de la période socialiste depuis 1948). Il est tout à fait compréhensible qu'en plus de trente ans, de nouvelles organisations émergent, à l'instar de celles d'employeurs, pour représenter les travailleurs, y compris au niveau du Conseil tripartite. Le fait qu'une pluralité émerge également du côté des syndicats, même au niveau du Conseil tripartite, ne peut être considéré comme une attaque contre la KOZ SR, et certainement pas comme la mise en place de syndicats pro-gouvernementaux au niveau du Conseil tripartite. Cela n'a pas non plus été démontré par les positions de cette entité au Conseil tripartite depuis 2021, qui sont souvent les mêmes que celles prises par la KOZ SR. De plus, cette organisation compte moins de 1 000 membres.

2. Changement progressif des critères eu égard au changement de réalité

Jusqu'à l'entrée en vigueur de la version modifiée de la loi tripartite, autrement dit, jusqu'au 28 février 2021, la représentativité des associations syndicales se fondait sur le critère des 100 000 membres et, dans le cas des associations d'employeurs, des 100 000 salariés.

Le gouvernement appelle toutefois l'attention sur le fait qu'en vertu de la précédente loi tripartite (loi n° 106/1999, recueil de lois sur le partenariat économique et social), le critère pour devenir membre du Conseil tripartite était plus élevé. Pour les représentants des travailleurs, les membres de l'organisation devaient représenter au moins 10 pour cent du nombre total de salariés en Slovaquie (le nombre total de salariés en Slovaquie avoisinant les 2 millions, le critère était fixé à 200 000).

Pour les employeurs, le critère était rempli par les associations d'employeurs qui, ensemble, employaient au moins 10 pour cent du nombre total de salariés dans l'économie, soit également 200 000. Dans le même temps, seules la KOZ SR et la Fédération des associations des employeurs de la République slovaque (AZZZ SR) représentaient, respectivement, les travailleurs et les employeurs au Conseil tripartite.

En raison de la constitution d'une autre association d'employeurs, le Syndicat des employeurs de la République (RÚZ), à ce moment-là (dont certains membres venaient de l'AZZZ SR), les critères pour devenir membre du Conseil tripartite ont été réexaminés et la loi n° 103/2007 a revu le seuil à la baisse. En 2018, l'APZD a également rejoint le Conseil tripartite, côté employeurs, afin de mieux représenter les intérêts du secteur.

Les modifications apportées à la loi n° 103/2007 avaient par le passé été adoptées pour: a) garantir le maintien du Conseil tripartite en tant que tel; et b) faire en sorte que les plus grandes entités et non une seule (à savoir, à ce moment-là, l'AZZZ SR côté employeurs) y restent. Ces modifications ont assoupli le critère relatif au nombre de membres/salariés en 2007 et étaient adaptées à la réalité du déclin de la représentativité.

À cet égard, la loi slovaque prévoit actuellement deux situations:

- un nombre «illimité» d'entités de plus de 100 000 membres/100 000 salariés
(note: la République slovaque compte environ 2 millions d'employés et le critère pour intégrer le Conseil tripartite – 100 000 membres ou 100 000 salariés – équivaut à une couverture de 5 pour cent. Un tel critère de 5 pour cent peut être considéré comme peu

élevé dans certains pays, car il arrive que 80 pour cent des salariés soient syndiqués. Un tel critère doit donc être considéré au regard du contexte national, en fonction de la situation nationale).

- la possibilité d'ajouter des entités si un côté en compte moins de trois (en l'espèce, le nombre d'entités comptant moins de 100 000 membres ou de 100 000 salariés n'est pas limité): on ne peut ajouter que trois entités maximums. Autrement dit, si, d'un côté, moins de trois entités remplissent les critères, d'autres entités n'atteignant pas le seuil fixé peuvent intégrer le Conseil tripartite (trois maximum).

Compte tenu du premier critère quantitatif de représentativité fixé ainsi, soit une couverture de 5 pour cent (abaissée par rapport au premier seuil de 10 pour cent avant 2007), il est évident qu'il existe un problème de représentativité en tant que telle en République slovaque, également dû au faible taux de syndicalisation des travailleurs.

La modification de la loi susmentionnée, entrée en vigueur au 1^{er} mars 2021 (deuxième critère quantitatif de représentativité), reflète la réalité de la syndicalisation en 2021. La première fédération d'employeurs s'est scindée en trois entités (AZZZ SR, APZD et RÚZ) au cours des vingt dernières années, et un syndicat concurrent de l'Association des villes et des municipalités de Slovaquie (ZMOS), qui représente les autorités locales, a émergé sous la forme du Syndicat des villes et de l'Association des municipalités et des régions autonomes (SK8). Outre le premier syndicat, un nouveau syndicat, SOS (auquel se sont ralliés certains membres du premier syndicat), a été créé. D'une part, cela accroît la diversité des points de vue des membres du Conseil tripartite, car ces entités ont une structure différente (leurs membres représentent des secteurs différents, par exemple l'industrie et l'administration publique). D'autre part, le nombre de salariés employés par les membres de l'association diminue également, tout comme la capacité de ces entités à remplir les conditions pour devenir membre du Conseil tripartite (100 000 membres ou 100 000 salariés). La position des membres du Conseil tripartite, à l'exception de la KOZ SR, en faveur du statu quo, autrement dit, du maintien de la loi telle que modifiée en vigueur, montre que certains membres peuvent avoir du mal à remplir les critères initiaux.

Compte tenu du fait que la loi énonce d'autres conditions pour devenir membre du Conseil tripartite, par exemple, le fait qu'un syndicat doit rassembler des syndicats représentant des travailleurs de différents secteurs de l'économie, on ne peut imaginer qu'un syndicat fictif devienne membre du Conseil tripartite. Il existe également un troisième syndicat traditionnel ayant statut de confédération, la Confédération chrétienne indépendante de Slovaquie (NKOS), créée en 1993, qui n'a pas encore demandé à devenir membre du Conseil tripartite.

3. Répartition proportionnelle des sièges

En ce qui concerne le nombre de sièges attribués à chaque partie au sein du Conseil tripartite, la loi prévoit que les employeurs disposent de sept sièges, les organisations syndicales de sept sièges et l'État de sept sièges. Chacun de ces sept sièges est réparti en fonction du nombre de membres inscrits (nombre de salariés inscrits). Ainsi, le nombre de sièges diffère pour chaque entité, quelle que soit sa «puissance». La représentation minimale d'une entité membre du Conseil tripartite est d'un siège. Compte tenu des chiffres initialement déclarés, l'entité la plus puissante du Conseil tripartite est la KOZ SR qui compte six représentants, SOS en compte un (KOZ SR et SOS étant tous deux du côté des syndicats), l'AZZZ SR en compte trois, RÚZ deux, l'APZD un et ZMOS un (quatre entités du côté des employeurs). Cette répartition des forces ne semble pas affaiblir la position de la KOZ SR.

Dans l'hypothèse où une entité de moins de 100 000 membres rejoignait le Conseil tripartite du côté des syndicats, elle compterait au moins un représentant, mais la KOZ SR occuperait toujours cinq sièges et resterait ainsi l'acteur le plus puissant du Conseil tripartite.

4. Les employeurs et les travailleurs ne sont pas tenus d'adopter chacun une position commune

Actuellement, chaque membre du Conseil tripartite présente sa propre position aux réunions du Conseil tripartite, et ni les employeurs (AZZZ SR, APZD, RÚZ, ZMOS) ni les syndicats (KOZ SR, SOS) ne sont tenus de présenter une position commune. La KOZ SR n'est donc pas obligée d'harmoniser sa position avec celle d'un autre syndicat. La pluralité de syndicats n'affecte en rien la liberté de la KOZ SR d'exprimer sa position.

5. Comparaison internationale

Dans ce contexte, nous attirons l'attention, par exemple, sur la situation en France où une entité doit obtenir 8 pour cent des voix aux élections pour pouvoir être active sur le plan national, seuil atteint par cinq entités. En République slovaque, trois entités au maximum peuvent être actives au niveau national (en combinant les premier et second critères), mais en réalité, seules deux entités représentent les syndicats à l'échelle nationale.

6. Raisons du maintien de la législation après le changement de gouvernement en 2023

La République slovaque n'est pas revenue à la législation initiale après le changement de gouvernement en 2023 en raison de l'évolution du nombre d'adhérents des associations individuelles et des activités d'autres associations qui ne font pas partie du Conseil tripartite.

En mars 2025, à l'initiative de la KOZ SR, une réunion s'est tenue au ministère du Travail, des Affaires sociales et de la Famille de la République slovaque, au niveau du secrétaire d'État, avec les représentants du Conseil tripartite concernant le retour de la législation à son état initial. À l'exception de la KOZ SR, toutes les entités étaient favorables au maintien du statu quo. La volonté de retour au statu quo ante est exclusivement exprimée par la KOZ SR. Il ne s'agit donc pas d'un sujet qui préoccupe la majorité des membres du Conseil tripartite. Il existe également un lien entre la participation au Conseil tripartite et des projets financés par l'Union européenne. Ainsi, si ces entités cessaient d'être membres du Conseil tripartite, cela poserait des problèmes et des questions concernant la poursuite de leur financement.

7. Impact de la législation modifiée sur l'organisation plaignante

La modification de la législation en 2021 n'a eu aucun effet néfaste en République slovaque, en l'occurrence aucune réduction du dialogue social. Tout d'abord, la KOZ SR, qui compte six membres au sein du Conseil tripartite, est de loin le membre le plus puissant de cette instance. La KOZ SR exprime librement son point de vue sur les documents soumis à la discussion. Par ailleurs, dans un grand nombre de cas, les positions de la KOZ SR et de SOS sur les propositions soumises à la discussion sont concordantes, notamment lorsqu'il s'agit de critique envers le gouvernement. SOS ne joue donc pas le rôle d'un syndicat pro-gouvernemental. De même, aucun tiers n'a intégré le Conseil tripartite du côté syndical. À l'heure actuelle, les seules demandes d'adhésion au Conseil tripartite portées à la connaissance du gouvernement émanent d'organisations d'employeurs.

Le gouvernement, par l'intermédiaire du ministère du Travail, des Affaires sociales et de la Famille de la République slovaque, contribue, conformément à la loi (article 159 du Code du travail), aux activités dites d'inspection des syndicats dans le domaine de la sécurité et de la

santé au travail, à savoir les activités des inspecteurs du travail des syndicats en matière de sécurité et de santé au travail. Tout syndicat au niveau de la confédération peut demander une subvention, qu'il fasse partie ou non du Conseil tripartite. Depuis 2021, la subvention globale est passée de 728 380 euros à 837 818 euros en 2024, et pour la KOZ SR en particulier, elle est passée de 700 036 euros à 777 818 euros en 2024. À titre de comparaison, SOS a reçu une subvention de 40 000 euros en 2024 et la troisième entité, le NKOS, de 20 000 euros.

Le gouvernement, par l'intermédiaire du ministère du Travail, des Affaires sociales et de la Famille de la République slovaque, soutient également les capacités d'analyse de la KOZ SR dans le cadre de projets nationaux (tels que l'Alliance des conseils sectoriels – anticipation des tendances et des besoins du marché du travail: développement des capacités professionnelles des partenaires sociaux; soutien à la qualité du dialogue social; et gestion des âges). Ces dernières années, un montant total de plus de 13 millions d'euros a été alloué à la KOZ SR au titre des capacités analytiques des syndicats et de leurs experts (replacé dans le contexte, le salaire mensuel moyen en République slovaque en 2024 était de 1 524 euros, le salaire horaire moyen d'un salarié était de 8,75 euros et le coût des cotisations patronales, en plus du salaire brut, était de 36,2 pour cent, ce qui signifie que le coût horaire total de la main-d'œuvre était d'environ 11,92 €/heure).

Le gouvernement attire l'attention sur le fait que la République slovaque est un membre fondateur de l'OIT (dans le cadre de l'ancienne Tchécoslovaquie), et un membre de l'Union européenne offrant un niveau élevé de protection du dialogue social, un dialogue social et un mécanisme de conseil tripartite efficaces (en 2024, il s'est réuni neuf fois, et cinq fois en 2025 avant le 5 mai 2025), et qu'elle a ratifié 76 conventions de l'OIT.

À ce jour, ni les effets néfastes des modifications de la loi sur le fonctionnement du Conseil tripartite ni la dénonciation de syndicats pro-gouvernementaux n'ont été démontrés. Nous estimons que le fait de qualifier un concurrent en matière de représentation des salariés, qui est par ailleurs présent dans de grandes entreprises en République slovaque, d'entité non représentative, constitue une tentative infondée de propager au niveau international des différends internes qui trouvent principalement leur origine dans les problèmes rencontrés par l'un des partenaires sociaux. De même, nous considérons comme injustifiée l'accusation selon laquelle le gouvernement aurait provoqué l'atomisation des syndicats, alors que celui-ci n'a fait que refléter l'évolution de la situation en ajustant l'équilibre au sein du Conseil tripartite. Si le gouvernement n'avait pas modifié les critères de représentativité au fil du temps, par exemple en 2007, il est possible qu'un certain nombre d'entités ne seraient plus considérées comme représentatives du point de vue du gouvernement, et que le Conseil tripartite n'existerait même pas. Ces questions ne peuvent donc être immuables et doivent suivre l'évolution et s'adapter aux nouvelles réalités de la société.

Au vu de ce raisonnement et des explications relatives au contexte national, le gouvernement estime qu'il n'a pas violé la convention. Au contraire, il a agi en fonction de l'évolution du contexte syndical en République slovaque. Ce faisant, il a encouragé une plus grande pluralité d'opinions.