



Conseil d'administration

356^e session, Genève, 23 mars-2 avril 2026

Section institutionnelle

INS

Date: 2 avril 2026

Original: espagnol

Dix-neuvième question à l'ordre du jour

Rapports du Directeur général sur les questions institutionnelles

Quatrième rapport: Rapport du comité chargé d'examiner la réclamation alléguant l'inexécution par l'Uruguay des conventions n^{os} 87 et 98

► Table des matières

	Page_Toc223603591
I. Introduction	3
II. Projet de décision	4
III. Examen de la réclamation	4
A. Allégations de l'organisation plaignante	4
B. Observations du gouvernement	5
IV. Conclusions du comité	6
V. Recommandations du comité	8

► I. Introduction

1. Par une communication datée du 9 octobre 2021, l'Association des fonctionnaires recrutés sur le plan local des missions diplomatiques et des bureaux consulaires de l'Uruguay à l'étranger (ASFUCOUREX) a déposé, au titre de l'article 24 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail (OIT), une réclamation alléguant l'inexécution par l'Uruguay de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, de la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, et de la convention (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958.
2. À sa 344^e session (mars 2022), le Conseil d'administration a décidé que la réclamation n'était pas recevable pour ce qui était de la convention n° 111, mais qu'elle était recevable pour ce qui était des conventions n°s 87 et 98.
3. L'Uruguay a ratifié la convention n° 87 et la convention n° 98.
4. Les dispositions de la Constitution de l'OIT relatives à la présentation de réclamations sont les suivantes:

Article 24

Réclamations au sujet de l'application d'une convention

Toute réclamation adressée au Bureau international du Travail par une organisation professionnelle des travailleurs ou des employeurs, et aux termes de laquelle l'un quelconque des Membres n'aurait pas assuré d'une manière satisfaisante l'exécution d'une convention à laquelle ledit Membre a adhéré, pourra être transmise par le Conseil d'administration au gouvernement mis en cause et ce gouvernement pourra être invité à faire sur la matière telle déclaration qu'il jugera convenable.

Article 25

Possibilité de rendre la réclamation publique

Si aucune déclaration n'est reçue du gouvernement mis en cause dans un délai raisonnable, ou si la déclaration reçue ne paraît pas satisfaisante au Conseil d'administration, ce dernier aura le droit de rendre publique la réclamation reçue et, le cas échéant, la réponse faite.

5. En vertu de la décision, prise par le Conseil d'administration à sa 334^e session (octobre-novembre 2018), de charger le Comité de la liberté syndicale d'examiner les réclamations soumises conformément à la procédure d'examen des réclamations au titre de l'article 24, ledit comité a constitué en son sein un comité tripartite composé de M. Sandro Lunard (membre gouvernemental, Brésil), M. Fernando Ylanes (membre employeur, Mexique) et M. Gerardo Martinez (membre travailleur, Argentine) afin d'examiner la réclamation.
6. Par des communications datées du 13 avril 2022, l'organisation plaignante et le gouvernement ont été informés de la décision prise par le Conseil d'administration à sa 344^e session (mars 2022). Dans sa communication du 2 juin 2022, le gouvernement a exprimé sa volonté d'organiser une rencontre avec l'ASFUCOUREX afin d'étudier des moyens de s'entendre et d'envisager une conciliation. Par la suite, dans sa communication du 27 octobre 2022, le gouvernement a indiqué qu'une réunion avec l'ASFUCOUREX se tiendrait le 4 novembre de la même année. Dans sa communication du 15 décembre 2022, le gouvernement a indiqué que des progrès non négligeables avaient été accomplis lors de la réunion; cela étant, le délai établi pour parvenir à une conciliation volontaire a expiré le 8 janvier 2023, sans qu'un accord ait été conclu.

7. Le gouvernement a envoyé ses observations dans une communication datée du 7 mars 2023.
8. Le comité s'est réuni le 20 mars 2026.

► II. Projet de décision

9. **À la lumière des conclusions et des recommandations énoncées dans le rapport du comité figurant dans le document GB.356/INS/19/4, le Conseil d'administration:**
 - a) **approuve le rapport du comité;**
 - b) **prie le gouvernement de l'Uruguay de tenir compte, dans le cadre de l'application de la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, des observations formulées au paragraphe 25;**
 - c) **prie le gouvernement de fournir des informations à ce sujet, pour examen par la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations;**
 - d) **décide de rendre public le rapport et de déclarer close la procédure de réclamation.**

► III. Examen de la réclamation

A. Allégations de l'organisation plaignante

10. L'organisation plaignante allègue que le ministère des Affaires étrangères, en sa qualité d'employeur, ne respecte pas le droit fondamental à la liberté syndicale des fonctionnaires recrutés sur le plan local par les missions diplomatiques et les bureaux consulaires dits «de carrière». Elle allègue en particulier que le ministère des Affaires étrangères: i) ne reconnaît pas les fonctionnaires recrutés sur le plan local comme des agents ministériels; ii) ne tient pas compte de l'existence d'un groupe de fonctionnaires recrutés sur le plan local ayant des intérêts communs, ce qui prive les intéressés du droit de négociation collective et les discrimine par rapport aux autres fonctionnaires travaillant pour le ministère; et, iii) en dépit des démarches engagées entre 2016 et 2018 auprès du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif pour permettre le recours à des organes de négociation collective, le ministère ne fait rien pour permettre, favoriser ou encourager la communication et le dialogue avec l'ASFUCOUREX en tant qu'association de fonctionnaires recrutés sur le plan local. Selon l'organisation plaignante, cela démontre que l'application effective des conventions n^{os} 87 et 98 n'est pas assurée.
11. Dans les documents joints à la réclamation, l'organisation plaignante indique que, si les fonctionnaires recrutés sur le plan local ne sont pas des agents de la fonction publique, leur relation de travail est régie par la législation applicable au titulaire de la mission, et le recrutement est réalisé in situ par le chef de la mission diplomatique ou le bureau consulaire, c'est le ministère des Affaires étrangères qui autorise ce recrutement, qui détermine le montant des traitements et des ajustements en fonction du coût de la vie, de sorte que, *in fine*, les fonctionnaires recrutés sur le plan local travaillent pour le ministère des Affaires étrangères, d'autant que les missions diplomatiques et les bureaux consulaires font partie intégrante du ministère en question. L'organisation plaignante indique également que beaucoup de ces fonctionnaires sont affiliés et cotisent à la Banque de prévoyance sociale de l'Uruguay et que de nombreux fonctionnaires sont obligés de payer des impôts et sont soumis à l'impôt sur le revenu des personnes physiques en Uruguay, par l'intermédiaire du ministère des Affaires étrangères.

12. Il ressort en outre des documents joints à la réclamation par l'organisation plaignante que, en 2015, l'ASFUCOUREX représentait environ 76 fonctionnaires recrutés sur le plan local, résidant dans 26 pays différents. Il est aussi indiqué que l'organisation est en contact avec d'autres entités qui regroupent des fonctionnaires recrutés sur le plan local et que la poursuite des objectifs de l'ASFUCOUREX ne se limite pas à un État spécifique. Enfin, l'organisation plaignante souligne que les questions faisant l'objet de la réclamation restent liées à celles examinées par le Comité de la liberté syndicale dans le cadre du [cas n° 2437 \(Royaume-Uni\)](#).

B. Observations du gouvernement

13. Dans sa communication du 7 mars 2023, le gouvernement indique que l'expression «fonctionnaires recrutés sur le plan local» utilisée par l'organisation plaignante n'est pas correcte sur le plan technique étant donné qu'en Uruguay le terme «fonctionnaire» se limite aux personnes qui ont acquis ce statut en intégrant la fonction publique au moyen d'une procédure juridique différente de celle utilisée pour un recrutement dans le secteur privé. Le gouvernement indique que les agents de la fonction publique sont liés à l'administration centrale par un régime statutaire et non contractuel et qu'il s'agit de deux types de relations de travail complètement différentes.
14. Le gouvernement déclare que, conformément aux dispositions de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques en date du 18 avril 1961 et de la Convention de Vienne sur les relations consulaires en date du 24 avril 1963, toutes deux approuvées par la loi n° 13.774 du 17 octobre 1969, le personnel recruté sur le plan local par le chef de la mission ou du bureau consulaire est, en substance, assujéti au droit du travail du pays hôte, qui régit les droits et les obligations découlant de la relation de travail, et que les tribunaux compétents pour régler tout différend lié au contrat de travail sont également ceux du pays hôte.
15. Le gouvernement souligne que l'employeur des personnes recrutées sur le plan local est non pas le ministère des Affaires étrangères ou l'État uruguayen, mais le chef de mission ou du bureau consulaire et que le ministère en question n'intervient dans le processus qu'aux fins suivantes: garantir le caractère public des avis de vacance de poste; exercer une fonction de contrôle à l'égard des contrats à conclure sur le plan local dans chaque État; veiller au respect du droit du travail de l'État hôte, ainsi que des droits et des obligations des personnes recrutées et des garanties applicables, de manière à pouvoir autoriser le chef de la mission ou du bureau consulaire à recruter la personne sélectionnée; et ajuster la répartition des recrutements que le ministère des Affaires étrangères affecte trimestriellement à chaque mission. Le gouvernement indique que, dans la mesure où ces personnes ne sont pas des agents de la fonction publique et n'ont pas été recrutées par l'État uruguayen, mais sont liées par une relation de travail de droit privé à chaque chef de mission ou de bureau consulaire contractant, c'est avec ces derniers, c'est-à-dire leur employeur, qu'elles doivent mener les négociations qu'elles estiment pertinentes, puisque chaque contrat de travail associé à un recrutement sur le plan local est régi par le droit du travail de l'État où la personne recrutée exerce ses fonctions. Le gouvernement souligne qu'il est difficile de négocier collectivement avec des employés qui sont disséminés dans plus de 40 pays appliquant des législations différentes. Il indique que, nonobstant ce qui précède, la liberté syndicale a toujours été respectée, car: i) les fonctionnaires recrutés sur le plan local ont formé une organisation syndicale sans que le ministère des Affaires étrangères ne s'y oppose ni n'intervienne jamais; et ii) l'ASFUCOUREX s'est vu octroyer la personnalité juridique par une résolution du ministère de l'Éducation et de la Culture datée du 9 juin 2021, qui a approuvé son statut d'association civile.

16. Le gouvernement indique que, dans une note du 15 juillet 2016 adressée à la Direction générale des affaires techniques et administratives, l'ASFUCOUREX a reconnu que: i) les fonctionnaires recrutés sur le plan local ne sont pas des agents de la fonction publique; ii) ces fonctionnaires sont soumis à la législation locale applicable; et iii) c'est le titulaire de la mission qui procède au recrutement, avec l'autorisation du ministère des Affaires étrangères, et qui fait office de supérieur hiérarchique direct. Le gouvernement dit comprendre que l'association repose sur une communauté d'intérêts et qu'elle a donc une fonction de représentation. Ce nonobstant, il insiste sur la difficulté d'organiser des négociations collectives lorsque les contrats concernés sont régis par le droit du travail local de chaque État hôte. Il ajoute que, les intéressés n'étant pas des agents de la fonction publique, il n'est pas possible non plus de négocier collectivement dans le cadre des normes nationales, étant donné que celles-ci ont une dimension territoriale et que les contrats en question sont conclus à l'étranger, puisqu'il s'agit de contrats de recrutement local, et ne sont donc pas régis par le droit uruguayen.
17. Le gouvernement affirme avoir toujours été ouvert au dialogue, dans la mesure où: i) l'ASFUCOUREX a été reçue à plusieurs occasions par le ministère des Affaires étrangères, le Parlement de la République et le ministère du Travail et de la Sécurité sociale; ii) en 2016, le ministère des Affaires étrangères a participé à un dialogue avec l'ASFUCOUREX lors d'une réunion convoquée par la Direction nationale du travail, qui relève du ministère du Travail et de la Sécurité sociale, ce qui montre que l'ASFUCOUREX est reconnue comme une organisation dotée de droits syndicaux; et iii) le 4 novembre 2022, une réunion a été organisée avec les représentants de l'ASFUCOUREX dans le cadre de la présente réclamation.
18. Le gouvernement ajoute que l'État uruguayen n'a jamais agi de façon discriminatoire contre les personnes recrutées sur le plan local ni contre l'association qui les représente, et encore moins contre les collectifs de fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères. Il indique que les trois associations syndicales du ministère des Affaires étrangères qui existent à Montevideo regroupent des agents de la fonction publique auxquels il est lié par une relation juridique de type statutaire. La relation entre les missions et leur personnel recruté sur le plan local est différente: elle relève du droit du travail privé et est soumise à la législation locale applicable. Le gouvernement souligne que le ministère des Affaires étrangères n'a pas restreint les libertés syndicales ni le droit de négociation collective de l'ASFUCOUREX, qu'il n'a en aucun cas agi de façon discriminatoire contre l'association et qu'il l'a adéquatement protégée contre les actes de discrimination antisyndicale.

► IV. Conclusions du comité

19. *Le comité relève que la présente réclamation concerne des allégations selon lesquelles le ministère des Affaires étrangères ne garantirait pas l'exercice effectif de la liberté syndicale ni du droit de négociation collective des travailleurs recrutés sur le plan local dans les missions diplomatiques et les bureaux consulaires de l'Uruguay, au motif notamment qu'il ne les reconnaît pas comme un groupe ayant une communauté d'intérêts et qu'il refuse de mettre en place des organes de négociation collective avec l'ASFUCOUREX, qui réunit des travailleurs recrutés sur le plan local dans les missions diplomatiques et consulaires de 26 pays.*
20. *Le comité note que, concrètement, l'organisation plaignante allègue que, si un travailleur recruté sur le plan local n'a pas qualité d'agent de la fonction publique et que sa relation de travail est régie par la législation applicable dans l'État accréditant, c'est le ministère des Affaires étrangères qui autorise les recrutements, fixe les salaires et ses ajustements et gère les aspects liés à la fiscalité et à la sécurité sociale en Uruguay, ce qui prouve selon elle qu'en dernière analyse le personnel recruté sur le plan local travaille pour ledit ministère.*

21. *Le comité note que le gouvernement est lui aussi d'avis qu'un travailleur recruté sur le plan local n'a pas qualité d'agent de la fonction publique; il est lié à un chef de mission ou de bureau consulaire par un contrat de droit privé, qui est régi par le droit du travail de l'État hôte, de sorte que les normes uruguayennes en matière de négociation collective ne s'appliquent pas. S'inscrivant en faux contre les allégations de l'organisation plaignante, le gouvernement affirme que l'employeur n'est pas le ministère des Affaires étrangères ni l'État uruguayen, mais le chef de mission ou de bureau consulaire, le ministère se limitant à autoriser les recrutements, à garantir le caractère public des avis de vacance de poste et à s'assurer du respect du droit du travail applicable, ainsi que des droits et des obligations des travailleurs. Selon le gouvernement, la négociation collective devrait avoir lieu avec chaque chef de mission ou de bureau consulaire employeur conformément au droit du travail local. Le gouvernement indique que, même lorsque l'existence d'une communauté d'intérêts entre les travailleurs de différents pays est admise, il est difficile de mener une négociation collective de caractère général. Le comité prend note de l'affirmation du gouvernement selon laquelle la liberté syndicale a été respectée, notamment parce que le gouvernement n'a entravé ni la création ni le fonctionnement de l'ASFUCOUREX, dont il a reçu des représentants à plusieurs occasions.*
22. *Le comité relève, au vu des documents qu'elle a fournis, l'organisation plaignante a effectué entre 2016 et 2018 des démarches auprès du ministère des Affaires étrangères, de la Présidence de la République et du Parlement dans le but d'entamer un processus de négociation collective. Néanmoins, ces démarches, tout comme les réunions de conciliation tenues après la soumission de la présente réclamation, n'auraient pas permis de trouver des solutions concrètes aux problèmes soulevés.*
23. *Le comité rappelle que les conventions n^{os} 87 et 98 s'appliquent au personnel des ambassades recruté sur le plan local ¹. Le comité rappelle également que, lorsqu'il a examiné des allégations relatives au droit de négociation collective du personnel des ambassades recruté sur le plan local, le Comité de la liberté syndicale a réaffirmé que les gouvernements avaient l'obligation d'encourager et de promouvoir la négociation collective volontaire de bonne foi entre les parties, notamment en leur qualité d'employeur ².*
24. *Le comité constate que, dans le cas de la présente réclamation, l'organisation plaignante et le gouvernement ont des points de vue divergents en ce qui concerne le rôle et le degré d'implication du ministère des Affaires étrangères dans le recrutement et la relation de travail du personnel recruté sur le plan local et, en définitive, la désignation de l'autorité avec laquelle la négociation collective sur les conditions de travail dudit personnel devrait être menée. À la lecture des allégations et de la réponse du gouvernement, le comité observe que, si le personnel en question est effectivement recruté sur le plan local, l'autorité dont dépend l'employeur direct, c'est-à-dire les missions diplomatiques et les bureaux consulaires, est le gouvernement de l'Uruguay. En ce sens, le comité remarque que l'une des unités administratives qui dépendent directement du ministre des Affaires étrangères est responsable de la gestion économique, financière, comptable et patrimoniale de la Chancellerie et des représentations diplomatiques à l'étranger ³.*
25. *Le comité rappelle que les seules catégories pouvant être exclues du bénéfice des droits établis en matière de négociation collective sont les membres des forces armées et de la police et les fonctionnaires publics commis à l'administration de l'État ⁴. Il observe que l'organisation plaignante et le gouvernement s'accordent à reconnaître qu'un travailleur recruté sur le plan local n'a pas*

¹ Compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale, paragr. 367 et 1255.

² Cas n° 2197 (Afrique du Sud), rapport n° 334, juin 2004, et cas n° 2437 (Royaume-Uni), rapport n° 344, mars 2007.

³ Décret n° 197/997 relatif à la structure organisationnelle de l'organe d'exécution du ministère des Affaires étrangères.

⁴ Compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale, paragr. 1239.

qualité d'agent de la fonction publique et qu'il n'est donc pas un fonctionnaire public commis à l'administration de l'État. Compte dûment tenu de l'ensemble des éléments mentionnés concernant la situation particulière des travailleurs recrutés sur le plan local, le comité prie le gouvernement de prendre toutes les mesures nécessaires pour encourager et promouvoir la tenue de négociations entre, d'une part, le ministère des Affaires étrangères, les missions diplomatiques et les bureaux consulaires de l'Uruguay à l'étranger, et, d'autre part, l'organisation plaignante, en vue de parvenir à la conclusion d'accords sur les conditions d'emploi dudit personnel. Le comité prie le gouvernement de fournir à la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations des informations sur les progrès réalisés en la matière et lui rappelle qu'il peut solliciter l'assistance technique du BIT.

► V. Recommandations du comité

26. À la lumière des conclusions formulées aux paragraphes 19 à 25 ci-dessus au sujet des questions soulevées dans la réclamation, le comité recommande au Conseil d'administration:

- a) d'approuver le présent rapport;**
- b) de prier le gouvernement de l'Uruguay de tenir compte, dans le cadre de l'application de la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, des observations formulées au paragraphe 25;**
- c) de prier le gouvernement de fournir des informations à ce sujet, pour examen par la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations;**
- d) de rendre public le présent rapport et de déclarer close la procédure de réclamation.**

Genève, le 20 mars 2026

(signé) M. Sandro Lunard
(membre gouvernemental)

M. Fernando Ylanes
(membre employeur)

M. Gerardo Martínez
(membre travailleur)