

Commission de l'application des normes

Date: 28 mai 2026

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

Fédération de Russie (ratification: 1956)

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

Le gouvernement a communiqué les informations écrites ci-après.

Allégations concernant la Fédération internationale des ouvriers du transport

Conformément à l'article 3.1 de la loi fédérale n° 272-FZ du 28 décembre 2012 sur les mesures d'application contraignantes à l'encontre des personnes impliquées dans des violations des droits et libertés fondamentaux de l'homme ainsi que des droits et libertés des citoyens de la Fédération de Russie, les activités d'une organisation non gouvernementale étrangère ou internationale qui constituent une menace pour les fondements de l'ordre constitutionnel de la Fédération de Russie, la capacité de défense du pays ou la sécurité de l'État peuvent être jugées indésirables en Fédération de Russie.

Les activités d'une organisation non gouvernementale étrangère ou internationale peuvent également être jugées indésirables en Fédération de Russie si ladite organisation fournit des services d'intermédiaire dans le cadre de transactions portant sur des fonds et/ou des biens appartenant à une organisation non gouvernementale étrangère ou internationale dont les activités ont été jugées indésirables en Fédération de Russie, car elles constituent une menace pour les fondements de l'ordre constitutionnel de la Fédération de Russie, la capacité de défense du pays ou la sécurité de l'État.

Il appartient au procureur général ou à ses adjoints, en consultation avec le ministre des Affaires étrangères, de décider de qualifier les activités d'une organisation internationale ou étrangère d'indésirables.

En concertation avec le ministère des Affaires étrangères, le procureur général ou ses adjoints peuvent décider d'annuler une décision de qualifier les activités d'une organisation étrangère ou internationale d'indésirables.

Le Bureau du procureur général informe le ministère de la Justice d'une décision visant à qualifier une organisation d'indésirable en Fédération de Russie ou à annuler une telle qualification. Dès réception de cette notification, le ministère de la Justice inscrit l'organisation étrangère ou internationale sur la liste des organisations étrangères et internationales dont les activités ont été jugées indésirables en Fédération de Russie (ci-après dénommée «la liste des organisations indésirables»), ou la retire de ladite liste.

Selon le Bureau du procureur général de la Fédération de Russie, depuis 2022, la Fédération internationale des ouvriers du transport (ITF), à l'instar du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, milite en faveur d'une interdiction de l'accès aux routes maritimes du plus grand nombre possible de pays pour les navires immatriculés en Fédération de Russie, affrétés par des entreprises russes ou battant pavillon russe.

À l'initiative du secteur des dockers (une branche de l'ITF), les syndicats affiliés à l'ITF dans les ports étrangers ont perturbé le déchargement des navires russes, violant ainsi les droits des gens de mer russes, y compris ceux des membres de l'ITF. Sous prétexte de solidarité avec les travailleurs des transports ukrainiens, l'ITF mène une campagne de collecte de fonds au profit de l'Ukraine. Depuis le début de l'opération militaire spéciale et jusqu'à ce que l'ITF soit qualifiée d'organisation indésirable, plus de 500 000 dollars des États-Unis ont été transférés à diverses entités contrôlées par Kiev. L'ITF se sert des médias pour diffuser systématiquement des contenus à caractère politique dans l'espace médiatique, ce qui contribue à donner une image négative de la Fédération de Russie à l'étranger.

Ainsi, par ses activités, l'ITF constitue une menace pour l'ordre constitutionnel de la Fédération de Russie.

Sur décision du premier procureur général du 1^{er} septembre 2023, en consultation avec le ministère des Affaires étrangères, les activités de l'organisation non gouvernementale internationale «Fédération internationale des ouvriers du transport» ont été déclarées indésirables en Fédération de Russie. Le 18 septembre 2023, par ordonnance n° 1262-p du ministère de la Justice, l'ITF a été inscrite sur la liste des organisations indésirables.

Il convient de noter que l'ITF n'a pas fait appel à la décision susmentionnée du Bureau du procureur général selon la procédure prescrite. Il convient également de noter que, au cours des deux dernières années, l'ITF n'a apporté aucune assistance concrète dans les situations impliquant les gens de mer russes. Parmi celles-ci figurent de nombreuses violations des droits des gens de mer russes, notamment: des arrestations illégales de gens de mer, la détention de navires, l'impossibilité de s'approvisionner en carburant et en vivres, le non-paiement des salaires, le refus de mener des opérations de sauvetage et d'évacuer les gens de mers des navires russes en détresse, etc.

Ainsi, les normes internationales fondamentales sont violées à l'égard des gens de mer russes, notamment les dispositions de la Convention internationale de 1974 pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (SOLAS).

Le gouvernement traite le mouvement syndical international avec respect. Cela inclut le respect des droits des syndicats à coopérer avec les syndicats d'autres pays, à adhérer à des syndicats ou d'autres associations et organisations internationaux, et à conclure des contrats et des accords avec eux, comme le prévoit l'article 2, paragraphe 5, de la loi fédérale n° 10-FZ du 12 janvier 1996 relative aux syndicats, à leurs droits et à la garantie de leurs activités.

Par ailleurs, le gouvernement estime qu'il est tout à fait inapproprié d'interpréter les mesures visant à garantir la sécurité économique et nationale de la Fédération de Russie comme une violation des normes internationales relatives aux activités syndicales.

Liberté d'expression. Agents de l'étranger

Conformément au chapitre 2, article 29 relatif aux droits et libertés humains et civils de la Constitution de la Fédération de Russie:

- 1) Chacun a droit à la liberté de pensée et d'expression.
- 2) La propagande ou l'agitation visant à susciter la haine et les conflits sociaux, raciaux, nationaux ou religieux est interdite. La propagande prônant la suprématie sociale, raciale, nationale, religieuse ou linguistique est interdite.
- 3) Nul ne peut être contraint d'exprimer ses opinions et ses convictions ni de les renier.
- 4) Chacun a le droit de rechercher, de recevoir, de transmettre, de produire et de diffuser librement des informations par tout moyen légal. La liste des données relevant du secret d'État est fixée par une loi fédérale.
- 5) La liberté de la communication de masse est garantie. La censure est interdite.

Les droits fondamentaux des syndicats sont établis par le chapitre II de la loi fédérale n° 10-FZ relative aux syndicats, à leurs droits et à la garantie de leurs activités.

Les relations juridiques liées à la notion d'«agent de l'étranger» et aux activités des agents de l'étranger sont régies par la loi fédérale n° 255-FZ du 14 juillet 2022 sur le contrôle des activités des personnes soumises à une influence étrangère (ci-après la loi n° 255-FZ). Ces relations juridiques étaient auparavant régies par la loi fédérale n° 272-FZ sur les mesures d'application contraignantes à l'encontre des personnes impliquées dans des violations des droits et libertés fondamentaux de l'homme ainsi que des droits et libertés des citoyens de la Fédération de Russie.

La loi fédérale n° 255-FZ fixe deux critères pour attribuer la qualification d'«agent de l'étranger»:

- bénéficier d'un soutien et/ou être soumis à une influence étrangère sous d'autres formes;
- mener des activités politiques, collecter délibérément des informations sur les activités militaires et technico-militaires de la Fédération de Russie, diffuser des messages et des documents destinés au grand public, et/ou participer à la création de tels messages et documents.

L'activité politique inclut notamment les activités relevant de la construction de l'État, la protection des fondements de l'ordre constitutionnel de la Fédération de Russie, le développement socio-économique et national de la Fédération de Russie, les activités des pouvoirs publics, ainsi que la réglementation législative des droits et libertés humains et civils, dans le but d'influencer l'élaboration et la mise en œuvre de la politique de l'État, la constitution des autorités publiques, leurs décisions et les actions de ces entités.

L'activité politique prend les formes suivantes:

- 1) la participation à l'organisation et à la tenue d'événements publics, tels que des réunions, des rassemblements, des manifestations, des marches ou des piquets de grève, ou diverses combinaisons de ces formes, ainsi que l'organisation et la tenue de débats publics, de discussions et de discours;
- 2) la participation à des activités visant à obtenir un résultat spécifique lors d'élections ou de référendums, à la surveillance du déroulement des élections ou des référendums, à la

- constitution des commissions électorales et des commissions référendaires, ainsi qu'aux activités des partis politiques;
- 3) les appels publics aux autorités publiques et à leurs agents, ainsi que d'autres actions ayant une incidence sur les activités de ces autorités et des personnes, y compris celles qui visent à adopter, modifier ou abroger des lois ou d'autres actes normatifs;
 - 4) la diffusion, y compris par le biais de technologies modernes de l'information, d'opinions sur les décisions prises par les autorités publiques et sur les politiques qu'elles mènent;
 - 5) le recoupement d'opinions et de convictions sociopolitiques, notamment par la réalisation de sondages d'opinion et la publication de leurs résultats ou par la réalisation d'autres recherches sociologiques;
 - 6) la participation des citoyens, y compris des mineurs, aux activités visées aux paragraphes 1 à 5;
 - 7) le financement des activités visées aux paragraphes 1 à 6.

Ainsi, un syndicat peut être qualifié d'agent de l'étranger si son activité ne se limite pas aux interactions avec l'employeur (ou l'association d'employeurs) pour protéger les droits au travail et les intérêts légitimes des travailleurs, mais utilise aussi des fonds étrangers pour mener les activités énumérées ci-dessus.

Sur décision du tribunal municipal de Saint-Petersbourg rendue le 10 janvier 2018, à la suite d'une plainte déposée par le procureur de Saint-Petersbourg, le syndicat interrégional «Association des travailleurs» a été dissous et radié du registre d'État unifié des personnes morales. Parmi les motifs invoqués pour justifier la décision du tribunal figurait le fait que le syndicat avait agi en tant qu'agent de l'étranger sans en avoir informé l'autorité compétente.

Moins de six mois plus tard, par décision en appel n° 78-APG18-8 rendue le 22 mai 2018 par la Chambre administrative de la Cour suprême de la Fédération de Russie, la décision susmentionnée a été cassée et une nouvelle décision a été rendue, rejetant la requête administrative déposée par le procureur de Saint-Petersbourg visant la dissolution de l'Association des travailleurs et sa radiation du Registre d'État unifié des personnes morales.

Il convient également de noter que la Commission tripartite russe pour la réglementation de relations sociales et du travail a été mise en place il y a plus de trente ans, en vertu de la loi fédérale n° 92-FZ du 1^{er} mai 1999 sur la Commission tripartite russe pour la réglementation des relations sociales et du travail. Cette commission est composée, sur une base paritaire, de 30 représentants de chaque gouvernement de la Fédération de Russie, 30 représentants des associations d'employeurs russes, et de 30 représentants de syndicats russes. Les principaux objectifs de la commission sont de réglementer les relations sociales et du travail et d'harmoniser les intérêts socio-économiques des parties. Des commissions tripartites régionales pour la réglementation des relations sociales et du travail ont été créées dans presque toutes les entités constitutives de la Fédération de Russie aux mêmes fins.

Conformément à l'article 35.1, ces commissions examinent tous les projets d'actes législatifs touchant aux intérêts des salariés dans le domaine du travail. Dans ces instances, les associations syndicales et d'employeurs ont la possibilité d'exprimer leurs positions, y compris leurs désaccords, sur les décisions élaborées et adoptées dans le domaine des relations sociales, du travail et des relations économiques connexes.

À la lumière de ce qui précède, le gouvernement constate que les conditions sont désormais réunies pour que les syndicats expriment leur point de vue sur les politiques socio-économiques de l'État. Les syndicats qui ne sont pas considérés comme des agents de

l'étranger ont également le droit d'organiser des réunions, des rassemblements, des manifestations, des défilés et des piquets de grève.

En ce qui concerne les préoccupations relatives aux obligations d'étiquetage des produits fabriqués par des agents de l'étranger, il convient de noter que cette obligation légale s'applique à toutes les organisations qualifiées d'agents de l'étranger, et pas uniquement aux syndicats, et qu'elle est dictée par des objectifs de sécurité nationale, et non par une volonté de faire obstacle aux activités syndicales. Il en va de même pour d'autres restrictions imposées aux activités des agents de l'étranger, en particulier, en ce qui concerne l'organisation de réunions, de rassemblements, de manifestations, de défilés et de piquets de grève.

En ce qui concerne la proposition d'inclure les syndicats dans la catégorie des organisations qui ne peuvent pas être déclarées agents de l'étranger, il convient de se référer à l'article 2 de la loi fédérale n° 10-FZ relative aux syndicats, à leurs droits et à la garantie de leurs activités. Conformément à cet article, un syndicat est une association publique volontaire de citoyens liés par des intérêts professionnels et de production communs en rapport avec leurs activités, créée dans le but de représenter et de protéger leurs droits et intérêts sociaux et professionnels.

Le gouvernement est fermement convaincu que les travailleurs ont le droit d'être informés du financement étranger de leurs représentants.

En réponse à l'observation selon laquelle la législation sur les agents de l'étranger applicables aux syndicats devrait être abrogée, malgré le fait qu'un seul syndicat soit reconnu comme agent de l'étranger, le gouvernement souhaite informer la commission qu'une condition préalable indispensable à l'introduction de modifications législatives consiste à démontrer clairement l'inefficacité du modèle réglementaire actuel, en s'appuyant sur des données statistiques pertinentes. Or aucune donnée de ce type n'est disponible dans le cas présent.

Compte tenu de ce qui précède, le gouvernement propose que la commission tienne compte des arguments liés à la nécessité de garantir la sécurité nationale, et reconnaisse également que la législation ne vise pas spécifiquement les syndicats, mais a plutôt une portée générale.

Article 2. Droit des travailleurs, sans distinction d'aucune sorte, de constituer des organisations de leur choix et de s'y affilier

Cette question est soulevée pour la première fois dans le commentaire.

La Constitution et l'article 2 du Code du travail définissent les principes fondamentaux de réglementation juridique des relations de travail et d'autres questions qui leur sont directement liées, en particulier la liberté de travail, y compris le droit au travail, la liberté de choisir un type de travail ou de s'accorder sur celui-ci, le droit de gérer sa propre aptitude à travailler et le droit de choisir une profession et un type d'activité.

Conformément à l'article 15 du Code du travail, les relations de travail sont celles fondées sur un accord entre un employé et un employeur quant à l'exécution d'une fonction de travail (spécialité, qualification ou fonction) en échange d'une rémunération et du respect du règlement intérieur du travail, dans les conditions de travail fournies par l'employeur telles que stipulées dans la législation du travail, les conventions collectives, les accords et le contrat d'embauche.

De façon générale, les relations de travail entre un employé et un employeur se basent sur un contrat d'embauche conclu entre eux et fondé sur la libre volonté exprimée par les deux

parties. L'emploi de personnes condamnées est régi par le Code d'application des peines de la Fédération de Russie et s'inscrit donc dans le domaine pénal plutôt que dans celui des relations de travail.

Par conséquent, les personnes condamnées ne sauraient être considérées comme des employées étant donné qu'il n'existe pas de relations de travail au sens de l'article 15 du Code du travail. Les dispositions spécifiques du droit du travail applicables à l'emploi de personnes condamnées se trouvent aux articles 103-108 du Code d'application des peines.

Par exemple, selon l'article 104 du Code d'application des peines, le temps passé par les personnes condamnées à faire un travail rémunéré se comptabilise en termes d'expérience professionnelle totale (partie 3); et les personnes condamnées qui occupent un emploi rémunéré ont droit à des congés payés annuels: 18 jours ouvrables pour celles qui exécutent leur peine dans des colonies pénitenciaires pour mineurs et 12 jours ouvrables pour celles qui exécutent leur peine dans d'autres institutions pénitenciaires (partie 4).

De plus, conformément à l'article 105 du Code d'exécution des peines, les personnes condamnées à une peine d'emprisonnement ont le droit de toucher un salaire en vertu de la loi sur le travail (partie 1); les personnes condamnées qui ont utilisé leur quota de travail mensuel dans son intégralité et qui remplissent les quotas établis ne doivent pas toucher un salaire inférieur au salaire minimum établi (partie 2).

À la lumière de ce qui précède, les personnes condamnées ne sont pas assignées à un travail à leur entière discrétion, mais selon les conditions imposées par le Code d'exécution des peines. Les personnes condamnées disposent d'un statut juridique spécial, déterminé par la procédure d'exécution de la peine établie par la législation du même nom. L'emprisonnement représente la condamnation la plus grave et concerne en général des crimes qui menacent l'ordre public, l'individu, la société ou l'État.

La privation de liberté consiste à isoler de la société une personne condamnée en l'envoyant dans une colonie pénitenciaire ou la plaçant dans un établissement pénitenciaire, un établissement pénitenciaire médicalisé, une colonie pénitenciaire générale, stricte ou dotée d'un régime spécial, ou une prison (article 56 du Code pénal).

À cet égard, l'isolement du reste de la société implique clairement des restrictions pour les personnes condamnées à ce type de peine. Il peut s'agir de leur capacité à s'affilier à des associations, y compris des syndicats, cette activité étant fortement entravée par le fait d'être isolé du reste de la société et ayant des conséquences sur la sécurité des personnes condamnées et le fonctionnement des institutions pénitenciaires. Ainsi, les personnes condamnées ne peuvent exercer de droits syndicaux comme celui de tenir des réunions ou d'organiser des rassemblements, des manifestations ou des marches, de former un piquet de grève ou d'appeler à la grève.

Par conséquent, la proposition d'étendre la législation syndicale aux prisonniers n'est pas confirmée, les dispositions juridiques actuelles concernant les activités de travail paraissant être suffisantes.

Article 3. Droit des organisations de travailleurs d'organiser leur gestion et leurs activités

En vertu de l'article 1 de la loi fédérale n° 58-FZ du 27 mai 2003 relative à la fonction publique, la fonction publique est un service professionnel des citoyens du pays visant à assurer l'exécution des pouvoirs de la Fédération de Russie, des organismes publics fédéraux et régionaux, d'autres organismes, des territoires, de personnes nommées aux fonctions de l'État et de certains autres postes.

Ce système comprend la fonction publique, le service militaire et d'autres types de services.

La fonction publique est donc un type d'activité qui met en œuvre les fonctions de l'État et des autorités publiques. Les fonctionnaires bénéficient donc d'un statut juridique spécial en fonction de la nature de l'exécution de ces fonctions qui diffère de celui d'employés disposant d'un contrat de travail. La portée des droits, obligations, restrictions et interdictions concernant les fonctionnaires est donc très différente de celle d'autres employés.

La réglementation des activités des fonctionnaires dépend de la législation sur la fonction publique d'un type donné. De façon générale, la législation du travail ne s'applique pas à ces relations juridiques, à l'exception d'un petit nombre de cas qui n'est pas régi par la législation sur la fonction publique.

Une des caractéristiques importantes de l'administration publique est sa nature permanente qui demande l'exécution continue de ses fonctions essentielles afin de soutenir les activités de l'État et de toutes ses institutions. Par conséquent, l'interruption (même à court terme) des fonctions d'un fonctionnaire en raison d'une grève est inacceptable.

Il faut également noter que, dans la Fédération de Russie, les personnes qui exercent d'autres fonctions importantes d'un point de vue social, en particulier dans le domaine de l'éducation, des soins de santé, de la protection sociale et des services sociaux, de la culture, du sport, des retraites, de l'assurance sociale et médicale, etc., ne sont pas considérées comme des fonctionnaires, et leur activité professionnelle est réglementée par le droit du travail, en tenant compte des aspects spécifiques de chaque branche.

Le gouvernement porte la plus grande attention à la qualité et la sécurité du transport ferroviaire. Au vu de l'immense zone géographique que couvre le pays et des conditions climatiques qui y règnent, il est très important d'un point de vue stratégique de pouvoir compter sur un transport ferroviaire continu et efficace.

Soulignons en outre que, conformément à l'article 412 du Code du travail, une liste des travaux (services) minima devant fonctionner pendant une grève des employés des organisations ferroviaires (branches, bureaux représentatifs ou autres divisions structurelles séparées) et des entrepreneurs dont les activités sont liées à la sécurité et la santé des personnes, et aux intérêts vitaux de la société dans chaque secteur de l'économie, est établie et approuvée par l'organisme d'exécution fédéral responsable de la coordination et la réglementation des activités dans le secteur concerné, en accord avec les syndicats russes pertinents. Si plusieurs syndicats sont en place dans même secteur, la liste des travaux (services) minima est approuvée en accord avec tous les syndicats présents dans ce secteur.

Il convient de noter que la Confédération russe du travail (KTR), qui soulève la question des grèves des fonctionnaires et des cheminots depuis de nombreuses années, ne compte pas, parmi ses membres, de syndicats représentant ces catégories de travailleurs.

Le ministère du Travail a demandé des informations sur la position du Syndicat russe des employés des institutions d'État et des services publics de la Fédération de Russie (ci-après le Syndicat des fonctionnaires) et du Syndicat russe des cheminots et des constructeurs de matériels de transport ferroviaire (ROSPROFZHEL) concernant les grèves dans ces secteurs.

Dans sa réponse, le Syndicat des fonctionnaires indique n'avoir reçu aucune plainte ni aucun recours concernant d'éventuels problèmes liés à l'interdiction légale de suspendre les fonctions officielles de fonctionnaires pour régler un conflit du travail ni concernant la possibilité de le régler par d'autres voies.

Le ROSPROFZHEL indique que, conformément aux obligations de l'accord sectoriel relatif aux organisations du transport ferroviaire pour 2026-2028, ainsi qu'aux accords antérieurs, les représentants des salariés et des employeurs sont tenus de prendre des mesures pour prévenir et résoudre les conflits du travail collectifs au sein des organisations de transport ferroviaire.

Le ROSPROFZHEL s'attache en priorité à résoudre les conflits du travail avec les employeurs (ou leurs représentants), le cas échéant, dans le cadre de la pratique de longue date du partenariat social à tous les niveaux, telle qu'elle est établie dans le secteur ferroviaire.

La restriction du droit de grève prévue à la partie 2 de l'article 413 du Code du travail, ainsi qu'à l'article 26 de la loi fédérale n° 17-FZ du 10 janvier 2023 sur le transport ferroviaire en Fédération de Russie, prévoit l'irrecevabilité et l'illégalité des grèves des travailleurs du transport ferroviaire public dont les activités concernent la circulation des trains, les opérations d'aiguillage et la fourniture de services aux passagers, expéditeurs et destinataires du transport ferroviaire public.

Selon l'évaluation du ROSPROFZHEL, il n'existe aucune contradiction entre la loi fédérale sur le transport ferroviaire en Fédération de Russie et la liste des travaux (services) minima devant être assurés pendant les grèves des organisations (filiales et bureaux de représentation) du secteur des transport, approuvée par l'arrêté n° 197 du ministère des Transports du 7 janvier 2023.