



Conseil d'administration

317^e session, Genève, 6-28 mars 2013

GB.317/INS/13/1

Section institutionnelle

INS

Date: 22 mars 2013

Original: anglais

TREIZIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

Rapports du bureau du Conseil d'administration

Premier rapport: Plainte en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'OIT contre le gouvernement de Bahreïn pour non-respect de la convention (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958, présentée par des délégués à la 100^e session (2011) de la Conférence internationale du Travail

1. Dans une lettre datée du 15 juin 2011 et adressée au Secrétaire général de la Conférence internationale du Travail, des délégués des travailleurs à la 100^e session (2011) de la Conférence internationale du Travail ont présenté une plainte en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'OIT contre le gouvernement de Bahreïn pour violations graves de la convention (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958. Cette lettre était signée par neuf délégués titulaires: M. Leroy Trotman (Barbade), M. Bheki Ntshanlitnshali (Afrique du Sud), M. Julio Roberto Gómez (Colombie), M^{me} Barbara Byers (Canada), M^{me} Raviatou Diallo (Guinée), M. Abdessalam Jerad (Tunisie), M. Sam Gurney (Royaume-Uni), M^{me} Sarah Fox (Etats-Unis), M^{me} Trine Lise Sundnes (Norvège); deux délégués conseillers et suppléants: M. Luc Cortebeeck (Belgique) et M. Yves Veyrier (France); ainsi qu'un conseiller: M. Hadja Kaddous (Algérie). Dans une lettre datée du 24 août 2011, des informations supplémentaires ont été communiquées.
2. Lors de la 22^e séance plénière, qui s'est tenue le 16 juin 2011, M. Trotman a fait une déclaration présentant brièvement la plainte afin que le gouvernement de Bahreïn et tous les membres de la Conférence en soient avisés ¹.
3. A la 311^e session du Conseil d'administration (juin 2011), M. Cortebeeck, Vice-président travailleur du Conseil d'administration, a informé oralement le Conseil d'administration de la plainte présentée pendant la Conférence.

¹ Voir *Compte rendu provisoire* n° 30, Conférence internationale du Travail, 100^e session, Genève, 2011, p. 37.

4. Dans une communication datée du 23 septembre 2011, le gouvernement a présenté des observations concernant la plainte, qu'il a ensuite retirées par une communication du 26 octobre 2011. Le gouvernement a transmis de nouvelles observations dans une communication datée du 31 octobre 2011.
5. Au cours de sa 312^e session (novembre 2011), le bureau du Conseil d'administration a présenté un rapport au Conseil ², qui a pris acte de la proposition du gouvernement de Bahreïn selon laquelle:
 - a) il instituera une commission tripartite composée d'un membre désigné par le gouvernement, d'un membre désigné par la Fédération générale des syndicats de Bahreïn et d'un membre désigné par les employeurs de Bahreïn;
 - b) il veillera à ce que cette commission tripartite ait accès à tous les documents pertinents et siège toutes les semaines pour examiner, avec l'aide d'un conseiller juridique indépendant (BIT) si le gouvernement ou les représentants des travailleurs ou des employeurs en font la demande, la question des licenciements et des réintégrations signalés dans la plainte et transmettra le procès-verbal de ses sessions au Bureau international du Travail;
 - c) il fera parvenir au Directeur général deux rapports d'étape, l'un en janvier et le second en février 2012, dans lesquels sera indiquée la situation dans l'emploi de chaque travailleur. Tout renseignement supplémentaire qui s'avérerait nécessaire sera communiqué au Bureau avant l'ouverture de la session que le Conseil d'administration tiendra en mars 2012.
6. Sur la recommandation de son bureau, le Conseil d'administration a invité le Directeur général à apporter au gouvernement de Bahreïn ou aux représentants des travailleurs et des employeurs toute l'aide et tout le soutien qu'ils pourraient solliciter en l'espèce et à faire rapport sur la situation au Conseil d'administration à sa prochaine session en mars 2012. Le Conseil d'administration a également noté que, sur cette base, le Bureau a reporté tout examen de la plainte à la prochaine session du Conseil d'administration qui se tiendra en mars 2012 ³.
7. Compte tenu de la décision susmentionnée du Conseil d'administration et en réponse à une demande que la Fédération générale des syndicats de Bahreïn (GFBTU) a adressée au Directeur général du BIT, une mission dirigée par M^{me} Doumbia-Henry, directrice du Département des normes internationales du travail, a séjourné dans le pays du 29 février au 11 mars 2012. Pendant la mission, le 11 mars 2012, les mandants tripartites ont signé un «Accord tripartite concernant les questions soulevées dans le cadre de la plainte en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'OIT contre Bahreïn pour non-respect de la convention (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958, présentée par des délégués à la 100^e session (2011) de la Conférence internationale du Travail.»
8. Au cours de sa 313^e session (mars 2012), le bureau du Conseil d'administration a soumis un rapport pour examen au Conseil d'administration. Sur la recommandation du bureau et en se basant sur les éléments présentés, le Conseil d'administration a pris la décision suivante:
 - a) suspendre l'examen de la plainte pendant la session en cours en attendant l'achèvement (et la soumission) des rapports du gouvernement et du Directeur général pour la 316^e session du Conseil d'administration en novembre 2012;

² Voir document GB.312/INS/16/1, paragr. 1.

³ Voir document GB.312/PV, paragr. 235.

- b) demander au gouvernement de continuer à présenter des rapports au sujet de la mise en œuvre effective de l'accord tripartite signé par les mandants tripartites de Bahreïn le 11 mars 2012 et de rendre compte au Conseil d'administration à sa 316^e session (novembre 2012) des progrès accomplis en vue de la pleine application des dispositions dudit accord;
 - c) demander au Directeur général d'écrire au gouvernement, à la Fédération générale des syndicats de Bahreïn (GFBTU) et à la Chambre de commerce et d'industrie de Bahreïn (BCCI) pour les féliciter des importants progrès accomplis et les inviter à poursuivre dans cette voie; et
 - d) demander au Directeur général de prendre les mesures qui s'imposent pour apporter toute l'assistance technique sollicitée par les mandants tripartites si le gouvernement ou les représentants des travailleurs ou des employeurs en font la demande, pour garantir l'application effective de l'accord tripartite, et de faire rapport au Conseil d'administration, à sa 316^e session (novembre 2012) au sujet des progrès accomplis ⁴.
9. A la demande de la GFBTU, une mission s'est rendue sur place du 7 au 10 octobre 2012, sous la direction de M^{me} Doumbia-Henry, responsable du Secteur des normes et principes et droits fondamentaux au travail. Le gouvernement de Bahreïn, la GFBTU et la BCCI ont pleinement appuyé la mission et mis à sa disposition toutes les informations qu'elle demandait. Un débat sur l'éventuelle adoption d'un accord tripartite complémentaire a été amorcé. Cependant, même si certains progrès ont été accomplis, il n'a pas été possible d'aboutir à un accord pendant la mission.
10. A sa 316^e session, le Conseil d'administration, sur recommandation de son bureau:
- a) a demandé au gouvernement de fournir un rapport sur la mise en œuvre effective de l'accord tripartite concernant la plainte signée par les mandants tripartites de Bahreïn le 11 mars 2012 et de faire rapport au Conseil d'administration à sa 317^e session (mars 2013) sur les progrès accomplis pour mettre pleinement en œuvre les dispositions de cet accord;
 - b) a prié le Bureau de prendre les mesures qui s'imposent pour apporter toute l'assistance technique nécessaire aux mandants tripartites, si le gouvernement ou les organisations signataires de l'accord, la GFBTU ou la BCCI, en font la demande, pour garantir l'application effective de l'accord tripartite, de prendre des mesures pour favoriser l'instauration d'un climat de relations du travail saines et de faire rapport au Conseil d'administration à sa 317^e session au sujet des progrès accomplis; et
 - c) sur cette base, a reporté sa décision concernant la plainte à sa 317^e session (mars 2013) ⁵.
11. Par courriers en date des 10 et 11 janvier 2013, le Bureau a invité le gouvernement, la GFBTU et la BCCI à lui communiquer des informations sur la mise en œuvre effective de l'accord tripartite ainsi que tout autre élément qu'ils souhaiteraient porter à l'attention du bureau du Conseil d'administration. Le gouvernement et la BCCI ont soumis leurs rapports le 14 février tandis que la GFBTU avait transmis le sien la veille.
12. Dans son rapport du 14 février 2013, le gouvernement fait savoir que des progrès significatifs ont été accomplis puisque près de 99 pour cent des cas se sont soldés par une réintégration, une réaffectation ou une autre solution concertée, et il veut croire qu'ils suffiront à justifier le rejet de la plainte et la suppression du point correspondant de l'ordre du jour du Conseil d'administration. Conserver ce point à l'ordre du jour n'a selon lui aucun sens ni aucune utilité; ce serait au contraire créer un dangereux précédent que de soutenir la démarche de la GFBTU, qui invoque l'article 26 de la Constitution pour

⁴ Voir document GB.313/PV, paragr. 210.

⁵ Document GB.316/INS/15/1(Rev.), paragr. 17.

contourner les procédures de règlement des différends du travail prévues dans la législation de Bahreïn. Le gouvernement déclare que, depuis de nombreux mois, il applique de bonne foi, et en coopération avec la GFBTU et la BCCI, l'accord tripartite conclu avec ces organisations et qu'il a pris des mesures concrètes pour remédier aux problèmes soulevés dans la plainte. La plupart des cas étaient déjà réglés en novembre 2012 et quelques autres concernant le secteur privé l'ont été depuis, les derniers cas non encore résolus étant en instance devant les tribunaux ou n'attendant plus que la décision du travailleur intéressé d'accepter ou non la solution proposée (réintégration ou autre forme de règlement). Cette entreprise sans précédent a mobilisé l'énergie de toutes les plus hautes sphères du gouvernement, qui estime cependant n'avoir plus aucune marge de manœuvre. Les travailleurs qui le souhaitent ont le droit de demander réparation devant les tribunaux, le ministère du Travail continuera de son côté d'apporter toute l'aide qu'il est en mesure d'offrir pour assurer le retour à l'emploi des quelques personnes qui sont encore à la recherche d'un nouveau poste. Le gouvernement est d'avis que les différends qui pourraient naître au sujet de l'équivalence entre le poste proposé et le poste occupé auparavant ou pour d'autres motifs devraient désormais être traités comme des conflits du travail ordinaires, dans le cadre des procédures normales de règlement.

13. Le gouvernement considère que le chiffre de 750 travailleurs pour lesquels aucune solution n'aurait été trouvée, avancé par la GFBTU à la session de novembre 2012 du Conseil d'administration, était et demeure inexact. Il indique que, en dépit de demandes répétées l'invitant à donner le nom de ces travailleurs et à étayer leurs allégations, la GFBTU n'a communiqué une première liste que le 10 février 2013 (portant sur 80 travailleurs du secteur public) suivie d'une seconde le 11 (portant sur 657 travailleurs). Cette dernière comprenait le nom des 80 travailleurs du secteur public figurant sur la première liste ainsi que celui de 531 travailleurs du secteur privé, les autres personnes mentionnées étant des stagiaires au bénéfice d'un programme public (*Tamkeen*). Après avoir étudié cette liste, le gouvernement a identifié six cas recevables concernant des travailleurs du secteur public, qui n'avaient pas encore été traités – les intéressés se verront proposer une réintégration –; 15 nouveaux cas concernant le secteur privé – qui sont actuellement à l'examen –; et quatre cas de stagiaires du programme *Tamkeen* qui n'avaient pas été répertoriés jusqu'à présent – une affectation sera proposée à ces stagiaires. D'après le gouvernement, il n'y a en réalité que 25 nouveaux cas, c'est-à-dire que les travailleurs dont le cas n'avait pas encore été résolu ou traité représentaient moins de 4 pour cent des personnes citées sur la nouvelle liste.
14. Le gouvernement rappelle qu'il s'est engagé à assurer la réintégration des travailleurs des secteurs public et privé qui avaient été licenciés, à la suite des événements de février-mars 2011, car ils avaient choisi de ne pas se rendre au travail afin notamment de participer à des manifestations à caractère politique. Le gouvernement fait savoir que la participation à de telles manifestations ne constitue pas un motif d'absence valable au regard de la loi, à plus forte raison pour les fonctionnaires, qui sont au service de l'Etat. Quoiqu'il en soit, il a pris un certain nombre de mesures extraordinaires pour faciliter la réconciliation et cite par exemple les appels à la concorde lancés par le roi, l'institution d'une commission spéciale chargée de se prononcer sur la légalité des licenciements prononcés et la création de la Commission d'enquête indépendante (BICI). Il estime être allé au-delà de ce que la BICI recommandait dans son rapport puisqu'il s'est efforcé de faire en sorte que tous les travailleurs licenciés soient réintégrés ou réaffectés ou qu'une autre solution leur soit proposée, pour autant qu'ils ne fassent pas l'objet de poursuites pénales.
15. Le gouvernement considère qu'il n'y a pas lieu d'étendre le champ d'application de l'accord tripartite ou la portée de la plainte. L'accord tripartite est la base sur laquelle la coopération doit se poursuivre pour résoudre les éventuels problèmes de réintégration encore en suspens. En ce qui concerne les grandes entreprises à capitaux publics, 1 pour cent seulement des cas, pour 1 765 travailleurs concernés, n'a pas encore fait l'objet d'un

règlement parce qu'ils sont en instance devant les tribunaux ou pour une autre raison. Dans une de ces entreprises, 38 travailleurs n'ont pas encore accepté l'offre de réintégration qui leur a été faite en raison d'un différend au sujet de l'équivalence entre le poste proposé et celui qu'ils occupaient auparavant. Le gouvernement a encouragé ces travailleurs à reprendre le travail tandis que les négociations se poursuivaient de bonne foi et que l'entreprise mandatait de son côté un cabinet d'experts international pour déterminer si ces postes étaient équivalents ou non. Le cabinet d'experts ayant remporté l'appel d'offres a rendu son rapport le 5 février 2013 et l'entreprise a décidé d'accepter et de mettre en œuvre ses recommandations. Toutefois, les travailleurs intéressés ont refusé de rencontrer les consultants ou ne se sont pas présentés aux entretiens durant l'évaluation. Les consultants ont conclu que 26 postes exigeaient une formation complémentaire, qu'un poste n'était pas équivalent et que les autres postes étaient équivalents et ne nécessitaient pas de formation. Le gouvernement déclare que, s'ils persistent à refuser les postes qui leur sont proposés, les travailleurs n'auront pas d'autre recours que d'ester en justice.

16. Le gouvernement déclare par ailleurs avoir tenu l'engagement pris, en vertu de l'accord tripartite, de faire en sorte que les travailleurs des petites et moyennes entreprises du secteur privé soient réintégrés à leur ancien poste et de s'efforcer de trouver un autre emploi pour ceux de ces travailleurs qui ne pouvaient l'être. Sur 697 travailleurs concernés, seuls 49 n'ont pas encore pu être réintégrés, réaffectés ou bénéficier d'une autre solution, contre 63 en novembre 2012. Le ministère du Travail et la BCCI poursuivent leurs efforts pour permettre à ces travailleurs de retrouver un emploi. Tous peuvent se prévaloir d'une assistance à cette fin, mais 21 d'entre eux ont indiqué ne pas être à la recherche d'une nouvelle place. Le gouvernement ne peut faire davantage à l'égard de ces 49 travailleurs qui devront saisir les tribunaux s'ils souhaitent demander un dédommagement.
17. En ce qui concerne les indemnités et les prestations sociales dues aux travailleurs dans les cas où une réintégration s'est avérée impossible, conformément à l'accord tripartite, le gouvernement fait savoir que les travailleurs suspendus temporairement ou ceux qui n'ont pu être réintégrés ont été admis à percevoir des prestations d'assurance-chômage et les ont effectivement perçues. Il est arrivé également que des employeurs du secteur privé négocient avec des travailleurs le versement de compensations financières en lieu et place d'une intégration. Des travailleurs ont saisi la justice en vue d'obtenir leur réintégration ou une indemnisation – notamment le paiement rétroactif de leur salaire –, et c'est à la justice qu'il appartiendra de trancher. Le gouvernement souligne qu'il ne s'est pas engagé, en signant l'accord tripartite, à assurer le paiement rétroactif des salaires car cela lui aurait été impossible, et que toute réclamation à cet égard doit être présentée aux tribunaux. Pour ce qui est des procédures pénales et des fonctionnaires réintégrés, le gouvernement indique que, sur 219 fonctionnaires suspendus avec demi-traitement suite à leur mise en examen, 64 n'avaient pas encore été réintégrés. Par ailleurs, 20 travailleurs médicaux ont été reconnus coupables et suspendus sans traitement. Toutefois, les charges retenues contre eux ayant été abandonnées, certains de ces travailleurs ont été réintégrés, conformément à l'accord tripartite, avec paiement rétroactif de leur traitement. Quinze fonctionnaires ont été révoqués suite à leur condamnation au pénal et deux autres fonctionnaires sont en attente de jugement. Le nombre total de fonctionnaires non réintégrés est ainsi passé de 64 à 17. Le gouvernement déclare avoir tenu l'engagement pris de veiller à ce que les fonctionnaires réintégrés retrouvent le poste qu'ils occupaient avant leur révocation ou leur suspension ou, à défaut, un poste équivalent au regard du grade, de la rémunération et des prestations. Il fait état de quelques rares plaintes de travailleurs non satisfaits de leur nouveau poste, qui ont été traitées de manière efficace dans le cadre des procédures administratives ordinaires. Le gouvernement ajoute qu'aucun fonctionnaire n'a plus été suspendu de ses fonctions.

18. Le gouvernement rappelle qu'il a entrepris de faire retirer du dossier personnel des fonctionnaires tous les documents disciplinaires afférents aux événements de 2011 et ajoute que, le 13 février 2013, le Bureau de la fonction publique a adressé à toutes les administrations une circulaire réitérant que les pièces en question doivent être retirées et n'ont aucune valeur juridique. D'après le nouveau Code du travail de 2012, tout document relatif à une mesure disciplinaire est retiré d'un dossier personnel au bout de six mois dans le cas d'un avertissement, ou d'une année dans le cas d'une sanction. Les grandes entreprises à capitaux publics ont quant à elles reçu une circulaire rappelant la législation en vigueur et la nécessité de supprimer tous les documents disciplinaires pertinents du dossier personnel de leurs employés. Le gouvernement indique avoir abandonné toutes les poursuites intentées au pénal, ainsi qu'il s'y était engagé, et déclare ne plus être partie à aucune procédure liée à des licenciements de travailleurs. En ce qui concerne l'engagement pris d'envisager la ratification des conventions n^{os} 87 et 98, le Vice-Premier ministre a publié une directive portant création d'une commission juridique interministérielle, présidée par le ministère des Affaires étrangères, qui est chargée d'étudier cette question et qui présentera ses conclusions au Conseil des ministres.
19. Le gouvernement signale que deux équipes ont été constituées pour faciliter l'application de l'accord tripartite: une équipe technique, composée de représentants du ministère du Travail, de la GFBTU et de la BCCI, afin d'échanger des renseignements au sujet des travailleurs souhaitant être réintégrés, des faits les concernant et de la suite donnée à leur dossier; et une équipe juridique, dirigée par le ministère du Travail, chargée de traiter les éventuelles questions de droits soulevées par l'équipe technique lors de l'examen des cas dont elle est saisie. Des réunions ont eu lieu à intervalles réguliers, conformément à l'accord tripartite, tandis que le ministre du Travail tenait de son côté des réunions bilatérales avec le secrétaire général de la GFBTU. Sur les 131 employés du secteur public dont le nom figurait sur une liste communiquée par la GFBTU, 95 avaient été réintégrés, ou étaient sur le point de l'être, au moment de la session de novembre 2012 du Conseil d'administration. Les autres avaient soit démissionné, soit pris leur retraite, ou bien n'étaient pas des employés du secteur public, ou étaient arrivés au terme de leur contrat de travail ou encore avaient été condamnés au pénal. Depuis le mois de novembre, sept travailleurs supplémentaires ont été réintégrés. Le cas des travailleurs identifiés comme étant au bénéfice de contrats temporaires a fait l'objet d'un examen plus approfondi dont il est ressorti que les intéressés étaient en réalité au nombre de 27, et non pas de 23, et qu'ils avaient présenté une demande officielle de titularisation dans la fonction publique. Tous ont été réintégrés en janvier 2013 et leurs demandes de titularisation examinées. Les réclamations de 12 travailleurs qui estimaient ne pas avoir été réintégrés à un poste équivalent au précédent ou avoir été rétrogradés au sein de la même administration ont été étudiées, et ces travailleurs ont obtenu une modification de la désignation de leur poste ou de leur poste lui-même. Cinq cas semblables au ministère de la Santé et un autre au ministère de l'Éducation ont été résolus en appliquant les procédures en vigueur.
20. Le gouvernement se défend d'avoir jamais agi ou pris des mesures en vue de restreindre les droits syndicaux ou la protection offerte aux travailleurs. Il considère au contraire qu'il a consolidé les droits des travailleurs, y compris ceux des travailleurs domestiques et des travailleurs handicapés. Il indique que le nouveau Code du travail offre une meilleure protection et contient des dispositions précises sur la négociation collective, la justice et l'administration du travail. Il souligne qu'il demeure résolu à entretenir des relations constructives avec la GFBTU ainsi qu'avec d'autres syndicats et fédérations au niveau national. Le 10 février 2013, il a engagé un dialogue national avec les principales forces politiques du pays en vue de parvenir à un consensus au sujet de la gouvernance de Bahreïn.
21. Dans son rapport du 13 février 2013, la GFBTU indique que les motifs ayant justifié le dépôt de la plainte demeurent valides, compte tenu notamment du fait que le gouvernement

n'a pris aucune mesure ni montré aucune volonté d'agir pour promouvoir l'égalité et la non-discrimination et donner ainsi effet à la convention n° 111, et ajoute que les travailleurs bahreïnites demeurent victimes de discrimination en raison de leurs opinions politiques et de leurs convictions religieuses. La GFBTU considère que le gouvernement n'a pas appliqué l'accord tripartite de manière pleine et entière ni tenu sa promesse d'organiser des réunions tripartites régulières et juge que la situation est aussi grave et préoccupante qu'en novembre 2012 et qu'elle s'est même détériorée à certains égards. Elle souligne que le cas est en instance depuis près de deux ans, son examen ayant été reporté à plusieurs reprises par le Conseil d'administration, auquel elle demande de déclarer la plainte recevable.

22. En ce qui concerne la mise en œuvre de la décision de novembre de 2012 par laquelle le Conseil d'administration a prié le Bureau de prendre les mesures qui s'imposaient pour apporter toute l'assistance technique nécessaire aux mandants tripartites, la GFBTU déclare que le gouvernement persiste à interdire l'entrée du pays aux fonctionnaires du BIT dont elle a demandé la présence à Bahreïn pour apporter l'assistance en question. La GFBTU indique que le gouvernement a ignoré toutes ses tentatives visant à trouver une solution fondée sur l'accord tripartite, et elle appelle de ses vœux un dialogue social authentique aux niveaux national, sectoriel et des entreprises. Si la commission tripartite s'est réunie à trois reprises depuis novembre 2012, ses réunions sont restées stériles et n'ont porté que sur des aspects superficiels du problème et non sur les pratiques discriminatoires qui en sont la cause.
23. La GFBTU estime que les travailleurs licenciés ou suspendus sont encore au nombre de 657, contre 750 en novembre 2012, et voit là la preuve qu'aucun effort réel n'est accompli pour réintégrer tous les travailleurs, contrairement à ce que prévoit l'accord tripartite. Le gouvernement se refuse à offrir de véritables garanties pour promouvoir la non-discrimination dans l'emploi et la profession et assurer la réintégration des travailleurs licenciés. Les grands progrès accomplis à la faveur de la mission dépêchée par l'OIT en février-mars 2012 sont restés sans lendemain, et la situation tend à se détériorer depuis mai dernier. Par ailleurs, nombreux sont les travailleurs qui n'ont pas été réintégrés dans les faits et qui demeurent en butte à des mesures discriminatoires et à de graves violations de leurs droits: ils sont rétrogradés, sous-payés, ne perçoivent plus ni primes ni augmentations et sont exclus du bénéfice des prestations sociales, pour ne citer que quelques exemples. Aucun progrès n'a été accompli, d'après la GFBTU, s'agissant de donner effet à l'engagement pris dans l'accord tripartite de veiller à ce que la réintégration des travailleurs se fasse sans heurts et de rétablir la paix sociale. De plus, des membres de la GFBTU ainsi que d'autres travailleurs chiites continuent d'être licenciés sous divers prétextes (restructuration économique, mise en retraite anticipée d'office, impératifs de sécurité ou encore infractions au droit du travail ou aux règles administratives). Lorsqu'ils tentent de s'opposer à ces licenciements, travailleurs et militants syndicaux sont immédiatement victimes de représailles. La GFBTU vise ici une entreprise précise dans laquelle il avait été convenu qu'une évaluation aurait lieu afin de déterminer si les postes proposés à des travailleurs qui devaient être réintégrés étaient équivalents à ceux qu'ils occupaient auparavant. Cependant, le syndicat de l'entreprise ayant contesté l'objectivité de cette évaluation, les militants concernés ont été licenciés sur le champ.
24. La GFBTU mentionne également le cas de plusieurs médecins et enseignants, dont le président de l'Association des enseignants bahreïnites, qui soit sont toujours sous le coup d'une condamnation, soit ont été arrêtés, ou qui font l'objet de mesures arbitraires – réouverture d'enquêtes, baisses de salaire – et de menaces. Elle indique en outre que des violations des droits de l'homme ont été commises contre des militants chiites, notamment que des médecins ont été incarcérés tandis que d'autres, qui avaient été acquittés, n'ont pas été réintégrés dans leurs fonctions en violation de l'accord tripartite, et que 31 militants chiites ont été déchus de la nationalité bahreïnite. La GFBTU estime de plus qu'aucun

progrès n'a été fait au regard de l'engagement que le gouvernement a pris en vertu de l'accord tripartite de retirer tous les documents ayant trait aux événements de 2011 des dossiers des travailleurs des secteurs public et privé qui ont été réintégrés. Aucune directive ni instruction n'ont en effet été données dans ce sens, et la situation s'est même aggravée puisque, à cause de ces documents, les fonctionnaires concernés ne peuvent pas recevoir de primes ni être promus et sont en outre exclus du bénéfice d'autres prestations, et que les travailleurs du secteur privé perdent eux aussi divers droits et prestations. Quant à l'engagement selon lequel toutes les parties devaient abandonner les procédures judiciaires en cours, le gouvernement a au contraire renvoyé les travailleurs vers les tribunaux.

25. La GFBTU décrit en détail la situation de chacun des 657 travailleurs dont elle cite le cas, mais souligne que la crise actuelle ne doit pas être analysée sous le seul angle du nombre de personnes touchées. Elle doit également l'être sous l'angle du processus de démocratisation car elle est symptomatique du fait que les institutions publiques ne représentent pas équitablement l'ensemble des Bahreïnites et que le gouvernement persiste à refuser de s'attaquer aux causes profondes des tensions sociales actuelles, à savoir la discrimination et l'exclusion dont sont victimes la majorité des Bahreïnites en raison de leur religion ou de leurs opinions politiques. La politique générale de l'emploi est discriminatoire. Les jeunes voient leur accès à une éducation de qualité limité pour des motifs liés à leur religion ou à leurs opinions politiques, et les chiïtes sont exclus de la plupart des emplois décents, le recrutement reposant sur des critères sectaires qui favorisent les sunnites. La GFBTU indique que les pratiques actuelles contribuent à exclure de plus en plus de chiïtes du marché du travail; certaines sociétés (la GFBTU en cite une en particulier) licencient des travailleurs bahreïnites chiïtes en invoquant des mesures de restructuration, des conditions difficiles dues à la crise économique, ou l'échéance du contrat, alors que parallèlement elles annoncent de nouveaux postes à pourvoir et engagent des ressortissants étrangers et des sunnites qui sont moins qualifiés. La GFBTU indique également que le gouvernement a utilisé la procédure d'appel à la concurrence pour faire pression sur les sous-traitants afin qu'ils licencient des travailleurs chiïtes qualifiés.
26. Pour ce qui est du nouveau Code du travail de 2012, la GFBTU estime que celui-ci n'est pas pertinent au regard des problèmes soulevés dans la plainte. Il n'offre pas de protection aux travailleurs licenciés en raison de leur religion. La GFBTU relève que, bien que le rapport ne vise pas les questions soulevées dans la plainte soumise au Comité de la liberté syndicale⁶, les violations du droit d'organisation et de la liberté syndicale n'en ont pas moins un rapport direct avec la plainte déposée en vertu de l'article 26 dans la mesure où toute forme d'action visant à défendre les travailleurs victimes de discrimination en raison de leur religion ou de leurs opinions politiques a été réprimée. La GFBTU relève en outre que le gouvernement a pris l'engagement, dans le cadre de l'accord tripartite, d'examiner la possibilité de ratifier les conventions n^{os} 87 et 98 de l'OIT mais que, au lieu de cela, la nouvelle législation instrumentalise le droit d'organisation en vue de marginaliser la GFBTU au profit d'une fédération rivale sectaire qui est soutenue par le gouvernement. En apportant son soutien à cette fédération, le gouvernement tente d'exclure la GFBTU de toutes les structures bipartites et tripartites, aussi bien à l'échelle des entreprises qu'aux niveaux sectoriel, national et international. La GFBTU indique que le gouvernement continue d'appliquer une politique tendant à remplacer les travailleurs bahreïnites chiïtes par des travailleurs migrants que les employeurs exploitent et, profitant de leur vulnérabilité, menacent pour les contraindre à démissionner de la GFBTU et à rejoindre l'autre fédération. La GFBTU estime également que le nouveau projet de loi sur les mouvements de grève contient de graves restrictions qui sont contraires aux conventions n^{os} 87 et 98, en particulier du fait qu'il érige les grèves en infractions et autorise les

⁶ Cas n^o 2882.

mesures de représailles contre les grévistes. De l'avis de la GFBTU, l'adoption de ce texte reviendrait purement et simplement à légaliser les pratiques utilisées par le gouvernement en 2011, qui ont conduit au licenciement de plus de 4 000 travailleurs. La GFBTU indique qu'un autre projet de loi portant modification de la loi sur les manifestations et les rassemblements contient des dispositions qui priveraient les chiites de la possibilité de se mobiliser et de participer à des manifestations et à des mouvements sociaux pour protester contre les violations des droits de l'homme commises par le gouvernement et l'absence de démocratie. La GFBTU est d'avis que, si rien n'est fait pour faire évoluer la législation, les travailleurs chiites continueront d'être victimes de licenciements discriminatoires liés à leur religion, à leurs opinions politiques ou à leurs activités syndicales et seront privés de tout moyen de se faire entendre.

27. Selon la GFBTU, la campagne de diffamation relayée par les médias qui était dirigée contre elle et attaquait également l'OIT et le mouvement syndical international montre clairement que des pratiques discriminatoires fondées sur la religion ou l'opinion politique persistent à l'encontre des travailleurs et de leurs représentants. Cette campagne, menée entre autres par des membres du Parlement soutenant le gouvernement, véhiculait toutes sortes d'accusations, par exemple que les dirigeants de la GFBTU étaient des traîtres. La GFBTU a porté ces accusations à l'attention des autorités, qui lui ont conseillé de retirer la plainte en vertu de l'article 26, en échange de quoi il serait mis un terme à la campagne. La GFBTU conclut que, tant que les politiques publiques seront fondamentalement discriminatoires, le dialogue continuera de s'exprimer dans la rue, et la paix sociale et la stabilité politique demeureront précaires.
28. Dans son rapport du 14 février 2013, la BCCI rappelle les événements de février-mars 2011 et indique que la grève générale lancée par la GFBTU était contraire à la législation nationale en vigueur à l'époque et qu'elle a causé des préjudices financiers considérables et porté un sérieux coup à l'économie nationale. La BCCI estime que les employeurs étaient en droit de prendre toutes les mesures qu'ils jugeaient appropriées, y compris d'appliquer des sanctions disciplinaires et de licencier les travailleurs qui avaient manqué le travail sans motif valable. En effet, la grève, de par son caractère politique, n'entrait pas dans le champ d'application du Code du travail. La BCCI énumère également les mesures qu'elle a prises pour soutenir ses membres pendant la crise, notamment sous la forme d'une aide financière et d'autres types d'assistance, afin d'améliorer la situation des entreprises et des diverses entités nationales concernées. Sur l'initiative de la BCCI, un comité conjoint, composé de membres de la BCCI et du Parlement (Choura et Chambre des députés), a été créé en 2011 pour aider les différents secteurs économiques et alléger les difficultés financières qui pesaient sur les entreprises. Le comité conjoint a proposé un ensemble de mesures pour redresser la situation économique. Il a également rédigé un décret législatif qui a été promulgué: le décret législatif n° 48 du 1^{er} octobre 2012 relatif à la Chambre de commerce et d'industrie de Bahreïn, qui renforce le rôle et le statut juridique de la BCCI et l'habilite à prendre une part plus active dans les décisions relatives à la politique économique ainsi que dans les programmes et les projets visant à améliorer la compétitivité.
29. En ce qui concerne les travailleurs licenciés, la BCCI indique qu'en juin et en septembre 2011 son président a invité instamment toutes les entreprises commerciales et industrielles à réintégrer les travailleurs qui avaient été licenciés en violation des procédures prévues par les lois et règlements applicables, dont le licenciement était illégal ou qui n'avaient commis aucune infraction ni manqué à leur devoir. Le président a également invité les grandes sociétés à respecter les normes et mécanismes unifiés approuvés par la commission d'examen des plaintes à l'égard des travailleurs licenciés. Dans une déclaration du 10 novembre 2011, la BCCI a condamné les actes terroristes et les troubles à l'ordre public qui, selon elle, étaient le fait de groupes isolés, et a souligné la nécessité de maintenir le calme. La BCCI estimait que l'on pouvait difficilement demander au secteur

privé de réintégrer des travailleurs qui avaient été licenciés à la suite des événements au vu du chaos et des troubles qui perduraient, en particulier compte tenu du préjudice considérable qui en découlait pour les sociétés concernées. La BCCI a mis les instigateurs des événements face à leurs responsabilités et a confirmé que les entreprises du secteur privé ne pouvaient pas réintégrer les travailleurs licenciés étant donné le préjudice considérable qu'elles subissaient.

30. Conformément à une recommandation de l'assemblée générale ordinaire de la BCCI qui a été confirmée par son conseil d'administration, deux membres de celui-ci, qui avaient participé aux événements de février-mars 2011, ont été exclus. La décision a été réexaminée en avril 2012 lors de l'assemblée générale annuelle et a été annulée. Pour ce qui est des employés de la BCCI qui avaient été licenciés, le rapport indique que c'est parce qu'ils avaient manqué à leurs obligations au titre des statuts de la BCCI, du Code du travail et des normes unifiées que leur licenciement avait été décidé. Tous les employés qui ont manqué le travail n'ont pas été licenciés; certains ont reçu un avertissement écrit et d'autres ont vu leur période d'absence déduite de leurs congés annuels. La BCCI indique que, dans le but de favoriser une réconciliation nationale complète, elle a réintégré tous les employés qui avaient été licenciés aux postes qu'ils occupaient avant leur licenciement, au même niveau de salaire et de prestations. En août 2012, la direction de la BCCI a rencontré les employés concernés pour leur remettre des chèques au titre des prestations financières auxquelles ces travailleurs avaient droit, en échange de quoi ceux-ci ont signé un reçu libérant la BCCI de toute obligation à cet égard. Ils ont également accepté de renoncer à poursuivre la BCCI en justice. De même, celle-ci a abandonné les poursuites qu'elle avait engagées contre eux.
31. La BCCI attire l'attention sur l'accord tripartite qui a été signé le 11 mars 2012, qu'elle considère comme la base des mesures restant à prendre concernant les cas de travailleurs licenciés en attente de règlement. Elle estime que le gouvernement a fait tout son possible pour résoudre les cas des travailleurs licenciés du secteur public et du secteur privé. Elle indique que, au 1^{er} janvier 2012, tous les travailleurs du secteur public qui avaient été licenciés et contre lesquels il n'avait pas été prononcé de condamnation avaient été réintégrés dans leurs fonctions, avec les mêmes salaires et prestations qu'auparavant. La BCCI indique que les mesures prises par le gouvernement ont permis la réintégration d'environ 99 pour cent des travailleurs licenciés des grandes entreprises publiques, y compris de tous les syndicalistes, et de 91 pour cent des travailleurs licenciés des entreprises privées. D'après la BCCI, les mandants tripartites ont appliqué les directives du gouvernement et ont tenu plusieurs réunions pour mettre au point une action commune et renforcer la coordination et la coopération afin de concilier leurs intérêts respectifs et celui de la nation et de stimuler le dialogue social. Ils ont également tenu des réunions pour discuter des moyens de resserrer et de consolider leurs relations dans le cadre de l'accord tripartite, qui ont débouché sur l'organisation d'une visite des mandants tripartites auprès des entreprises publiques et semi-publiques pour les remercier des efforts qu'elles avaient déployés afin de réintégrer les travailleurs et les encourager à réintégrer ceux qui ne l'avaient pas encore été.
32. En conclusion, la BCCI indique qu'elle a pu travailler en étroite collaboration avec le gouvernement et la GFBTU en vue de la réintégration des travailleurs licenciés et qu'elle a pris toutes les mesures nécessaires pour résoudre les cas de licenciement, dans un esprit de coopération et de réconciliation. Elle considère comme une grande réussite le fait que les trois parties soient parvenues à trouver une issue satisfaisante à près de 99 pour cent des 4 600 et quelques cas de suspension et de licenciement et propose que la plainte soit retirée.

33. L'article 26 de la Constitution de l'OIT dispose ce qui suit:

1. Chacun des Membres pourra déposer une plainte au Bureau international du Travail contre un autre Membre qui, à son avis, n'assurerait pas d'une manière satisfaisante l'exécution d'une convention que l'un et l'autre auraient ratifiée en vertu des articles précédents.

2. Le Conseil d'administration peut, s'il le juge à propos, et avant de saisir une Commission d'enquête selon la procédure indiquée ci-après, se mettre en rapport avec le gouvernement mis en cause de la manière indiquée à l'article 24.

3. Si le Conseil d'administration ne juge pas nécessaire de communiquer la plainte au gouvernement mis en cause, ou si, cette communication ayant été faite, aucune réponse ayant satisfait le Conseil d'administration n'a été reçue dans un délai raisonnable, le Conseil pourra former une Commission d'enquête qui aura pour mission d'étudier la question soulevée et de déposer un rapport à ce sujet.

4. La même procédure pourra être engagée par le Conseil soit d'office, soit sur la plainte d'un délégué à la Conférence.

5. Lorsqu'une question soulevée par l'application des articles 25 ou 26 viendra devant le Conseil d'administration, le gouvernement mis en cause, s'il n'a pas déjà un représentant au sein du Conseil d'administration, aura le droit de désigner un délégué pour prendre part aux délibérations du Conseil relatives à cette affaire. La date à laquelle ces discussions doivent avoir lieu sera notifiée en temps utile au gouvernement mis en cause.

34. Bahreïn a ratifié la convention n° 111 le 26 septembre 2000, et elle est donc en vigueur dans ce pays depuis le 26 septembre 2001. Parmi les auteurs de la plainte, 11 étaient délégués des travailleurs de leurs pays respectifs à la 100^e session de la Conférence à la date du dépôt de la plainte. Ils étaient donc habilités à déposer plainte, conformément au droit que leur confère le paragraphe 4 de l'article 26 de la Constitution, s'ils estimaient que Bahreïn n'assurait pas d'une manière satisfaisante l'exécution de cette convention. Cela signifie que les conditions établies au paragraphe 1 de l'article 26 de la Constitution concernant la recevabilité de la plainte sont remplies.

35. Les auteurs de la plainte ont demandé au Conseil d'administration de proposer des mesures visant à assurer le respect effectif en droit et en pratique de la convention fondamentale susmentionnée. C'est au Conseil d'administration qu'il incombe de se prononcer sur cette demande. Une discussion quant au bien-fondé de la plainte ne saurait être envisagée au stade actuel. De fait, cela serait contraire au caractère judiciaire de la procédure prévue à l'article 26 et aux articles suivants de la Constitution, selon lesquels le Conseil d'administration ne saurait examiner une plainte quant au fond tant qu'il n'a pas reçu les observations du gouvernement mis en cause et que celles-ci n'ont pas été évaluées de manière objective par un organe impartial. Cette discussion n'aurait pas lieu d'être non plus tant que le Conseil d'administration reste saisi d'une proposition de renvoyer la plainte à une commission d'enquête ou tant que la plainte est en cours d'examen par la commission d'enquête. S'il doit y avoir une commission d'enquête – et c'est au Conseil d'administration d'en décider en vertu de l'article 26, paragraphe 4, de la Constitution –, ce n'est que lorsque la commission d'enquête aura fait rapport sur le fond que le Conseil d'administration sera éventuellement appelé à prendre des mesures.

36. On rappellera que la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations a communiqué des observations au gouvernement de Bahreïn concernant le non-respect de la convention mentionnée dans la plainte soumise en vertu de l'article 26 de la Constitution.

37. Conformément à la pratique établie, lorsqu'une commission d'enquête a été nommée, les questions apparentées dont sont saisis les divers organes de contrôle de l'OIT sont renvoyées devant celle-ci.

38. Les membres du bureau sont appelés à décider de la recevabilité de la plainte et à renvoyer la question devant le Conseil d'administration pour examen. C'est au Conseil d'administration qu'il reviendra d'adopter les décisions nécessaires quant à la procédure à suivre concernant la plainte soumise en vertu de l'article 26 de la Constitution.

39. *A la lumière des informations contenues dans le présent document, le bureau du Conseil d'administration recommande au Conseil d'administration de décider:*

- a) de reporter la décision sur la recevabilité de la plainte; et*
- b) de demander au Directeur général d'envoyer un représentant spécial dans le pays chargé d'engager des discussions avec le gouvernement, la GBFTU ainsi que la BCCI et chercher à résoudre toutes les questions en suspens avec l'assistance technique du Bureau qui pourrait être nécessaire, en vue de s'assurer de la mise en œuvre effective de l'accord tripartite du 11 mars 2012, et de permettre au Conseil d'administration à sa 319^e session (octobre 2013), sur la base du rapport du représentant spécial, d'examiner la suite à donner ou bien si ce cas n'appelle pas d'autre action.*