



Conseil d'administration

325^e session, Genève, 29 octobre-12 novembre 2015

GB.325/INS/15/10

Section institutionnelle

INS

QUINZIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

Rapport du Directeur général

Dixième rapport supplémentaire: Rapport du comité établi pour examiner la réclamation alléguant l'inexécution par la Pologne de la convention (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958, présentée par l'Alliance nationale des syndicats de Pologne et le Forum des syndicats en vertu de l'article 24 de la Constitution de l'OIT

I. Introduction

1. Dans ses communications datées du 23 septembre 2013, du 25 novembre 2013 et du 5 mai 2014, l'Alliance nationale des syndicats de Pologne a adressé au Bureau international du Travail (BIT), en vertu de l'article 24 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail (OIT), une réclamation alléguant l'inexécution par le gouvernement de la République de Pologne de la convention (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958, que ce pays a ratifiée en 1961. La convention est en vigueur pour la Pologne.
2. Dans une communication datée du 2 janvier 2014, le Forum des syndicats a présenté une réclamation similaire au BIT en vertu de l'article 24 de la Constitution de l'OIT, alléguant l'inexécution par la Pologne de la convention (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958, que la Pologne a ratifiée en 1961.
3. Les dispositions de la Constitution de l'OIT relatives à la présentation des réclamations sont les suivantes:

Article 24

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

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.

4. Conformément à l'article 1 du Règlement relatif à la procédure à suivre pour l'examen des réclamations au titre des articles 24 et 25 de la Constitution de l'OIT, tel que modifié par le Conseil d'administration à sa 291^e session (novembre 2004), le Directeur général a accusé réception des réclamations, en a informé le gouvernement de la Pologne et les a transmises au bureau du Conseil d'administration.
5. A sa 321^e session (juin 2014), le Conseil d'administration a jugé lesdites réclamations recevables et a nommé un comité pour les examiner. Le comité est constitué de M. Cano Soler (membre gouvernemental, Espagne), M^{me} Pineau (membre employeuse, France) et M. Ohrt (membre travailleur, Danemark).
6. Le 2 décembre 2014, le gouvernement de la Pologne a communiqué ses observations écrites au sujet des réclamations.
7. Le comité s'est réuni le 18 mars 2015 et a décidé de demander aux organisations plaignantes et au gouvernement de fournir des informations supplémentaires au sujet de toute interprétation de l'article 32(2) de la Constitution polonaise d'ici au 24 avril 2015. Dans une communication reçue par le Bureau le 22 avril 2015, le gouvernement a demandé que le délai pour présenter ces informations soit repoussé au 31 mai, ce que le comité tripartite a accepté. Dans une communication reçue par le Bureau le 4 mai 2015, l'Alliance nationale des syndicats de Pologne a fourni des informations supplémentaires en lien avec l'article 32(2) de la Constitution polonaise.
8. Le comité s'est également réuni les 5 et 9 novembre 2015 pour examiner le cas et adopter son rapport.

II. Examen des réclamations

Allégations des organisations plaignantes

9. Dans leurs communications datées du 23 septembre 2013, du 25 novembre 2013, du 2 janvier 2014 et du 5 mai 2014, l'Alliance nationale des syndicats de Pologne et le Forum des syndicats affirment que la Pologne a violé l'article 1, paragraphe 1 b), de la convention (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958, en instituant pour les pompiers du Service de sauvetage et de lutte contre les incendies d'aéronefs (ARFFS) un statut juridique différent de celui des pompiers du Service national des sapeurs-pompiers (SFS). Il résulte de cette différence de statut que l'âge d'ouverture des droits à la retraite n'est pas le même pour les pompiers de l'ARFFS et du SFS. A cet égard, les organisations plaignantes se réfèrent au principe d'égalité de traitement consacré par l'article 32 de la Constitution de la Pologne, qui énonce que tous sont égaux devant la loi et ont droit à un traitement égal par les pouvoirs publics, et que «nul ne peut être discriminé dans la vie politique, sociale ou économique pour une raison quelconque».

10. Les organisations plaignantes indiquent que l'ARFFS est régi par la loi sur l'aviation du 3 juillet 2002 et que ce service est une unité de protection contre les incendies qui fait partie d'un ensemble d'«unités de sauvetage» conformément à l'article 15(8) de la loi du 24 août 1991 sur la sécurité incendie. Les pompiers de l'ARFFS sont employés par l'entité qui administre les aéroports et couvre tous les frais de fonctionnement de l'ARFFS. Par ailleurs, ils ne sont pas considérés comme des fonctionnaires. Le SFS est un corps de professionnels qui a été établi par la loi du 24 août 1991 sur le Service national des sapeurs-pompiers. Les pompiers du SFS sont considérés comme des fonctionnaires et relèvent du budget de l'Etat.
11. Les organisations plaignantes déclarent que les pompiers du SFS bénéficient en leur qualité de fonctionnaires d'un régime de retraite spécial, institué en vertu de la loi du 18 février 1994 sur la retraite des fonctionnaires des forces de police, des services de sécurité intérieure, des services de renseignement étranger, des services de contre-espionnage militaire, des services de renseignement militaire, des services centraux de lutte contre la corruption, des gardes-frontières, des services de sécurité du gouvernement, du Service national des sapeurs-pompiers et des services pénitentiaires, ainsi que des membres de leurs familles. L'article 12 de cette loi dispose que les pompiers du SFS ont droit à une pension de retraite si, le jour où ils cessent leur activité, ils ont accompli une durée de service de 15 ans au sein du SFS. Suite à un amendement à la loi de 1994 introduit le 11 mai 2012, consistant en l'ajout des articles 18(a) et 18(b), tous les pompiers du SFS embauchés pour la première fois après le 31 décembre 2012 auront droit à une pension s'ils remplissent deux conditions à la date de cessation de leur activité: avoir au minimum 55 ans et avoir accompli 25 années de service au sein du SFS.
12. Selon les organisations plaignantes, la situation est différente pour les pompiers de l'ARFFS, qui relèvent du régime de retraite général défini dans la loi du 17 décembre 1998 sur les pensions et les allocations versées par la Caisse d'assurance sociale. Aux termes de cette loi, l'âge de départ à la retraite pour les pompiers de l'ARFFS est de 60 ans pour les femmes et de 65 ans pour les hommes. Suite à l'amendement à la loi du 17 décembre 1998 introduit par la loi du 11 mai 2012, l'âge général de départ à la retraite est désormais de 67 ans pour les femmes nées après le 30 septembre 1973 et pour les hommes nés après le 30 septembre 1953. La loi est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2013.
13. Les organisations plaignantes font observer que, bien que les pompiers du SFS et ceux de l'ARFFS doivent exécuter les mêmes tâches (lutte contre les incendies, les catastrophes naturelles et autres aléas de portée locale), soient exposés aux mêmes risques (blessures, décès) et à un stress psychologique identique, doivent avoir les mêmes qualifications et soient les uns et les autres considérés par la législation comme des pompiers, ils ne peuvent pas bénéficier d'une pension de retraite au même âge du fait de leur statut juridique différent. Cette situation est lourde de conséquences pour les pompiers de l'ARFFS, qui doivent assumer les risques et les responsabilités importants inhérents à leur profession après l'âge de 55 ans. Les organisations plaignantes déclarent en outre que cette situation risque d'avoir des conséquences négatives sur la santé et la sécurité du public dans les aéroports.
14. L'Alliance nationale des syndicats de Pologne fait valoir en outre qu'un projet législatif destiné à mettre les pompiers de l'ARFFS et du SFS sur un pied d'égalité pour ce qui est des conditions leur donnant droit à une pension a été élaboré par l'Association du Service de sauvetage et de lutte contre les incendies d'aéronefs et présenté au Parlement après de nombreuses réunions et consultations. Elle précise qu'un vote a eu lieu au Parlement le 11 mai 2012, à l'issue duquel le projet a été rejeté par 230 voix contre et 222 voix pour.

15. Dans une communication datée du 22 avril 2015, reçue le 6 mai 2015 par le Bureau, l'Alliance nationale des syndicats de Pologne et le Forum des syndicats ont soumis des informations complémentaires, en réponse à la demande du comité tripartite faite le 18 mars 2015. Ces informations complémentaires présentent des jugements du Tribunal constitutionnel de la Pologne interprétant l'article 32 de la Constitution polonaise et les commentaires des organisations syndicales y afférents.

Réponse du gouvernement

16. Dans sa réponse, le gouvernement fournit des informations sur le contexte juridique qui a conduit à une différenciation des statuts juridiques des pompiers de l'ARFFS et des pompiers du SFS. Il indique que, jusqu'au 1^{er} janvier 1992, toutes les personnes employées comme pompiers avaient le même statut et étaient officiellement des fonctionnaires en vertu de l'ordonnance du 27 décembre 1974. La loi du 24 août 1991 sur la sécurité incendie a introduit une différence de statut entre deux groupes de personnes chargées de tâches de protection contre les incendies. Le premier groupe est celui des pompiers du SFS, qui ont été nommés au Service national des sapeurs-pompiers, à savoir une unité professionnelle en uniforme dotée d'équipements spécialisés de lutte contre les incendies, les catastrophes naturelles et autres aléas de portée locale. Le second est composé des membres du personnel des unités de protection contre les incendies, notamment l'ARFFS, qui ont le statut d'employés du secteur privé engagés pour effectuer des tâches de nature spécifique dans des conditions spécifiques. Les droits à prestations des pompiers de l'ARFFS sont régis par la législation du travail.
17. Le gouvernement indique par ailleurs que, conformément à l'article 129(6) de la loi du 24 août 1991 sur le Service national des sapeurs-pompiers, tous les pompiers avaient la possibilité, au moyen d'une déclaration écrite présentée avant le 31 janvier 1992, de demander à être incorporés dans le nouveau Service national des sapeurs-pompiers. En vertu de cet article, les pompiers ayant exprimé leur accord et obtenu le statut de sapeur-pompier auraient perdu ce statut s'ils n'avaient pas été nommés à des fonctions au sein du Service national des sapeurs-pompiers avant le 30 juin 1999. Le gouvernement souligne que les employés des unités de lutte contre les incendies et des unités de sauvetage qui n'ont pas expressément choisi d'être incorporés dans le Service national des sapeurs-pompiers sont restés en fonctions dans ces unités de protection contre les incendies, lesquelles sont devenues des entreprises privées. Selon le gouvernement, cette dernière solution est très avantageuse financièrement par comparaison avec les rémunérations en vigueur au sein du Service national des sapeurs-pompiers.
18. Le gouvernement fait aussi valoir que la différence fondamentale de statut entre les employés de l'ARFFS et les sapeurs-pompiers du SFS réside dans le fait que ces derniers sont des fonctionnaires, ce qui implique diverses obligations, comme la disponibilité 24 heures sur 24, le respect de la hiérarchie et la responsabilité disciplinaire. Les conditions relatives au régime de retraite des sapeurs-pompiers du SFS sont énoncées dans la loi du 18 février 1994 sur la retraite des fonctionnaires des forces de police, des services de sécurité intérieure, des services de renseignement étranger, des services de contre-espionnage militaire, des services de renseignement militaire, des services centraux de lutte contre la corruption, des gardes-frontières, des services de sécurité du gouvernement, du Service national des sapeurs-pompiers et des services pénitentiaires, ainsi que des membres de leurs familles. Les droits à pension des pompiers de l'ARFFS sont, pour leur part, réglementés par la loi du 17 décembre 1998 sur les pensions et les allocations versées par la Caisse d'assurance sociale et par la loi du 19 décembre 2008 sur les pensions transitoires.

19. Le gouvernement ajoute que, dans la mesure où l'on considère que les employés de l'ARFFS sont engagés pour effectuer des tâches de nature spécifique dans des conditions spécifiques, ceux qui sont nés avant le 1^{er} janvier 1949, et ceux qui sont nés après le 31 décembre 1948 et qui satisfaisaient au critère de la durée de service au 1^{er} janvier 1999, sont autorisés à prendre leur retraite avant l'âge fixé par la loi du 17 décembre 1998. Les employés nés après le 31 décembre 1948 qui ne remplissent pas les critères en vue d'une retraite anticipée et qui sont âgés de plus de 55 ans pour les femmes et de plus de 60 ans pour les hommes ont la possibilité de bénéficier d'une pension transitoire jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge de départ à la retraite prévu par la loi du 17 décembre 1998 sur les pensions et les allocations versées par la Caisse d'assurance sociale (régime de retraite général).
20. Le gouvernement conclut que le fait d'aligner les droits des employés de l'ARFFS sur ceux des sapeurs-pompiers du SFS reviendrait à octroyer le statut de sapeur-pompier du SFS à des personnes ayant le statut d'employés du secteur privé engagés pour effectuer des tâches de nature spécifique dans des conditions spécifiques. Il indique également que cela aurait des conséquences financières notables sur le budget de l'Etat, sachant que les pensions des sapeurs-pompiers du SFS sont entièrement financées par ce budget.
21. Suite à la demande du comité tripartite d'obtenir des informations supplémentaires, le gouvernement a soumis une analyse de la jurisprudence du Tribunal constitutionnel relativement à l'article 32 de la Constitution de la Pologne, préparée par le bureau dudit tribunal.

III. Eléments en vue des conclusions du comité

22. Les conclusions sont fondées sur l'examen, par le comité, des allégations des organisations plaignantes et des observations communiquées par le gouvernement dans le cadre de la présente procédure.

Principes de la convention

23. Les réclamations ont trait à l'article 1 de la convention n° 111, qui énonce ce qui suit:
 1. Aux fins de la présente convention, le terme «discrimination» comprend:
 - a) toute distinction, exclusion ou préférence fondée sur la race, la couleur, le sexe, la religion, l'opinion politique, l'ascendance nationale ou l'origine sociale, qui a pour effet de détruire ou d'altérer l'égalité de chances ou de traitement en matière d'emploi ou de profession;
 - b) toute autre distinction, exclusion ou préférence ayant pour effet de détruire ou d'altérer l'égalité de chances ou de traitement en matière d'emploi ou de profession, qui pourra être spécifiée par le Membre intéressé après consultation des organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs, s'il en existe, et d'autres organismes appropriés.
 2. Les distinctions, exclusions ou préférences fondées sur les qualifications exigées pour un emploi déterminé ne sont pas considérées comme des discriminations.
 3. Aux fins de la présente convention, les mots «emploi» et «profession» recouvrent l'accès à la formation professionnelle, l'accès à l'emploi et aux différentes professions, ainsi que les conditions d'emploi.

Motifs de discrimination tels que définis par la convention

24. Tout d'abord, le comité souhaite rappeler que la question soulevée par les organisations plaignantes se rapporte à des distinctions faites en fonction du «statut juridique» de deux catégories de travailleurs (des fonctionnaires – les sapeurs-pompiers du SFS – et des employés du secteur privé – les pompiers de l'ARFFS). Ensuite, il convient de noter que le «statut juridique» ne figure pas parmi les sept motifs de discrimination énumérés à l'article 1, paragraphe 1 a), de la convention.

Possibilité de spécifier des motifs supplémentaires de discrimination

Convention n° 111

25. En vertu de l'article 1, paragraphe 1 b), de la convention, les Etats parties ont la possibilité de spécifier des motifs supplémentaires de discrimination, après consultation avec des organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs et d'autres organismes appropriés. Cette participation d'organisations d'employeurs et de travailleurs, qu'elle soit directe ou se fasse par l'intermédiaire d'un organisme spécialisé, revêt une importance particulière puisqu'elle offre une garantie supplémentaire de l'acceptation et de l'application des politiques nationales adoptées au titre de la convention. La convention ne prévoit pas de mécanisme particulier pour que les Etats élargissent son champ d'application à des motifs supplémentaires ni n'exige expressément que de tels motifs soient communiqués.
26. Etant donné qu'il ne faut pas préjuger des obligations incombant au titre de la convention en ce qui concerne les motifs supplémentaires, le comité devra examiner tous les éléments dont il dispose, notamment les déclarations éventuelles du gouvernement, les lois et règlements, les politiques ou la jurisprudence, afin de déterminer si, en matière de «statut juridique», la Pologne a énoncé une spécification au titre de l'article 1, paragraphe 1 b), de la convention. A cet égard, le comité note que ni le gouvernement de la Pologne ni les organisations plaignantes n'ont fourni d'indication, par le biais d'une déclaration formelle ou d'une communication, quant à un motif supplémentaire de discrimination.

Constitution

27. S'agissant des dispositions antidiscrimination de la législation polonaise, le comité note que la Constitution de la Pologne, à laquelle les organisations plaignantes se réfèrent dans leurs réclamations, énonce une obligation générale de non-discrimination et d'égalité de traitement et ne mentionne expressément aucun motif illicite de discrimination. L'article 32(2) de la Constitution polonaise interdit toute discrimination pour quelque motif que ce soit. D'après les informations supplémentaires fournies par les organisations plaignantes et le gouvernement (en particulier le bureau du Tribunal constitutionnel) – en réponse à la demande d'information du comité concernant l'interprétation de l'article 32(2) par le Tribunal constitutionnel de la Pologne –, il convient de noter qu'il n'existe guère d'interprétations de l'article 32(2), particulièrement pour ce qui est de la formulation «pour quelque motif que ce soit», et que, la plupart du temps, l'article 32(2) est interprété conjointement avec l'article 32(1), le Tribunal constitutionnel considérant qu'il est complémentaire du principe général d'égalité énoncé à l'article 32(1). Selon le bureau du Tribunal constitutionnel, une inégalité de traitement entre des entités similaires n'est pas nécessairement contraire à la Constitution, dans la mesure où celle-ci permet d'établir de telles distinctions en matière de situation juridique, à condition que ces distinctions n'échouent pas au «test de l'égalité» (en l'occurrence une évaluation de la pertinence, de

la proportionnalité et de la conformité avec les principes, les valeurs et les normes constitutionnels).

28. Parmi les nombreuses décisions du Tribunal constitutionnel communiquées par l'Alliance nationale des syndicats de Pologne en mai 2015, il y a une décision datée du 3 mars 2015 (référence: n° K39/13) où le Tribunal constitutionnel a été amené à se prononcer sur la question de savoir si la différence de traitement entre les douaniers et les policiers en matière de droits à pension constituait une discrimination. Lorsqu'il a examiné ce cas, le Tribunal constitutionnel a déclaré que le fait d'exclure le groupe professionnel des douaniers n'est pas en soi une raison suffisante pour affirmer que cette différence viole le principe d'égalité et de non-discrimination en vertu de l'article 32 de la Constitution polonaise. En l'espèce, le Tribunal constitutionnel a estimé que la différence de traitement était discriminatoire car elle *ne* se justifiait *pas* constitutionnellement.
29. Dans les informations additionnelles fournies par le gouvernement (y compris l'analyse de la jurisprudence du Tribunal constitutionnel par son bureau), celui-ci souligne que la similarité des tâches ne suffit pas à fonder une plainte en violation du principe de non-discrimination. En effet, d'autres points doivent également être pris en compte, tels que, par exemple, les conditions de travail des deux catégories de pompiers et notamment le fait que les sujétion, disponibilité, subordination et esprit de discipline attendus des pompiers du SFS sont d'une nature particulière (par exemple, ils sont tenus d'être disponibles 24 heures sur 24).
30. Le comité tripartite ignore si, en l'espèce, une action a été intentée contre les textes régissant les droits en matière de retraite des pompiers de l'ARFFS et ceux des pompiers du SFS devant le Tribunal constitutionnel pour lui permettre de procéder au «test de l'égalité». Il croit comprendre que, en la matière, seul le Tribunal constitutionnel est compétent pour procéder à cette évaluation au cas par cas. Dans ces circonstances, le comité tripartite espère que la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations prendra en compte, dans le cadre du contrôle de l'application de la convention n° 111 par la Pologne, conformément à l'article 22 de la Constitution de l'OIT, toute décision du Tribunal constitutionnel portant sur le cas examiné ici.

Code du travail

31. Dans l'article 11, paragraphe 3, du Code du travail relative à l'interdiction de la discrimination en matière d'emploi, il est stipulé qu'est interdite toute discrimination en matière d'emploi, qu'elle soit directe ou indirecte, en particulier toute discrimination fondée sur le sexe, l'âge, le handicap, la race, la religion, la nationalité, les opinions politiques, l'appartenance à un syndicat, l'origine ethnique, les croyances religieuses ou l'orientation sexuelle, et quelles que soient les conditions d'emploi concernées, à durée déterminée ou indéterminée, à plein temps ou à temps partiel. Si cette liste des motifs de discrimination illicites n'est pas exhaustive (du fait de l'emploi du terme «en particulier»), elle ne fait pas expressément référence au «statut juridique» d'un travailleur. Or les organisations plaignantes n'ont communiqué aucun renseignement au sujet d'une décision de justice qui indiquerait que l'article 18(3a)(1) du Code du travail a été interprété comme érigeant le «statut juridique» au rang de motif illicite de discrimination. Par ailleurs, le comité n'a reçu aucune information sur la question de savoir si des consultations avaient été menées avec des organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs et des organismes spécialisés en vue de définir le «statut juridique» comme un motif de discrimination au sens de l'article 1, paragraphe 1 b), de la convention. Rien ne semble indiquer non plus que la Pologne ait inclus le «statut juridique» dans les politiques nationales qu'elle met en œuvre pour promouvoir l'égalité de chances et de traitement en matière d'emploi et de profession conformément à l'article 2 de la convention.

32. Au regard des éléments dont il dispose, le comité considère que la Pologne n'a énoncé aucune spécification en vertu de l'article 1, paragraphe 1 b), de la convention concernant des motifs supplémentaires de discrimination qui incluraient le «statut juridique». De plus, les organisations plaignantes n'ont pas démontré que le «statut juridique» est couvert par l'article 1, paragraphe 1 b), de la convention, que la Pologne a ratifiée. Par conséquent, le comité considère que les distinctions opérées sur cette base en Pologne aux fins de détermination des droits à pension ne constituent pas une discrimination telle que définie par l'article 1 de la convention n° 111.

Recommandations du comité

33. *Compte tenu de ce qui précède, le comité recommande au Conseil d'administration:*

- a) *d'approuver le présent rapport et, plus particulièrement, la recommandation formulée par le comité au paragraphe 32;*
- b) *de rendre le rapport disponible au public et de clore la procédure ouverte à la suite des réclamations formulées par l'Alliance nationale des syndicats de Pologne et le Forum des syndicats alléguant l'inexécution par la Pologne de la convention n° 111.*

Genève, le 9 novembre 2015

(Signé) Diego Cano Soler

Garance Pineau

Jens Erik Ohrt

Point appelant une décision: paragraphe 33