

C.87

Extraits du Rapport de la Mission de haut niveau en Algérie

21-23 mai 2019

INTRODUCTION

A. Origine de la Mission

La Mission de haut niveau fait suite à la discussion qui a eu lieu en juin 2018 au sein de la commission de l'application des normes de la Conférence internationale du Travail (ci-après la commission de l'application des normes) au sujet de l'application par l'Algérie de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948.

La commission de l'application des normes a examiné l'application de la convention n°87 par l'Algérie en juin 2018 et a demandé au gouvernement : i) de veiller à ce que l'enregistrement des syndicats, en droit et en pratique, soit conforme à la convention n°87; ii) de traiter les demandes d'enregistrement de syndicats en suspens qui répondent aux conditions fixées par la loi et de permettre aux syndicats de mener librement leurs activités; iii) de veiller à ce que le nouveau projet de Code du travail soit adopté en consultation avec les organisations de travailleurs et d'employeurs les plus représentatives et à ce qu'il soit conforme au texte de la convention n°87; iv) de modifier l'article 4 de la loi n°90-14 afin de lever les obstacles que les travailleurs rencontrent pour constituer des organisations, des fédérations et des confédérations de leur choix, quel que soit le secteur auquel ils appartiennent; de modifier l'article 6 de la loi n°90-14 afin de reconnaître le droit de tous les travailleurs, sans distinction d'aucune sorte, de constituer des syndicats; v) de veiller à ce que la liberté syndicale puisse être exercée dans un environnement exempt d'actes d'intimidation et de violence à l'égard de travailleurs, de syndicats, d'employeurs ou d'organisations d'employeurs; vi) de fournir davantage d'informations sur la réintégration rapide des agents de l'administration dont le licenciement relevait d'une discrimination antisyndicale ; vii) de fournir des précisions sur la décision de dissoudre le syndicat SNATEGS.

En outre, la commission a invité instamment le gouvernement à accepter sans délai et sans restriction, avant la session de novembre 2018 de la commission d'experts, une mission de haut niveau de l'OIT et à indiquer les progrès réalisés sur les questions en suspens. En avril 2019, le nouveau gouvernement de transition a accepté d'accueillir la Mission de haut niveau. Celle-ci s'est rendue en Algérie du 21 au 23 mai 2019.

B. Composition de la Mission

La Mission de haut niveau était dirigée par Madame Corinne Vargha, Directrice du Département des normes internationales du travail, qui était accompagnée de Madame Karen Curtis, Cheffe de l'unité de la liberté syndicale du Département des normes internationales du travail, Monsieur Chittarath Phouangsavath, juriste principal du Département des normes internationales du travail, Monsieur Eric Oechslin, Directeur du Bureau de l'Equipe d'appui technique de l'OIT au travail décent pour l'Afrique du Nord, établie au Caire, et agissant pour le bureau des activités des employeurs, et Madame Wafaa AbdelKader, spécialiste des relations

avec les travailleurs de l'Equipe d'appui technique de l'OIT au travail décent pour l'Afrique du Nord, établie au Caire.

C. Déroulement de la Mission

Durant sa visite, la Mission a pu s'entretenir avec plusieurs membres du gouvernement dont le Ministre du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale, et le Ministre de l'Enseignement supérieur et de la recherche scientifique. La Mission s'est également entretenue avec les représentants du Ministère du travail, de l'emploi et de la sécurité sociale, du Ministère des affaires étrangères, du Ministère de l'éducation nationale, du Ministère de la poste, des télécommunications, des technologies et du numérique, et du Ministère de la justice. La Mission s'est entretenue avec les représentants des organisations de travailleurs suivantes : l'Union générale des travailleurs algériens (UGTA), la Confédération syndicale des forces productives (COSYFOP), la Confédération des syndicats algériens (CSA), le Front d'assainissement de l'UGTA, le Syndicat algérien des fonctionnaires de l'administration publique (SAFAP). En ce qui concerne les organisations d'employeurs, la Mission s'est entretenue avec les représentants de la Confédération générale des entreprises algériennes (CGEA), de la Confédération algérienne du patronat (CAP), et de l'Association générale des entrepreneurs algériens (AGEA). La mission avait demandé à s'entretenir avec les représentants de la Confédération générale autonome des travailleurs en Algérie (CGATA) qui ont considéré sa venue à Alger prématurée et n'ont pas souhaité la rencontrer. La Mission avait également prévu de s'entretenir avec certains délégués de l'UGTA issus de sections locales qui avaient demandé à la rencontrer mais qui ont été dans l'impossibilité de se rendre au lieu fixé pour la réunion. Enfin, la Confédération Forum des chefs d'entreprises (CFCE) qui figurait sur la liste initiale a indiqué qu'elle n'était pas en mesure de rencontrer la Mission.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Avant de présenter ses conclusions et recommandations, la Mission exprime sa gratitude aux hautes autorités algériennes, aux membres du gouvernement, aux représentants des différentes institutions publiques, des partenaires sociaux pour l'accueil et la coopération dont elle a bénéficié tout au long de son séjour. La Mission salue la bonne volonté du gouvernement de respecter des engagements qui ont permis le bon déroulement de la mission. Elle souhaite en particulier remercier le Ministre du travail, de l'emploi et de la sécurité sociale et ses proches collaborateurs pour les échanges continus, la bonne préparation et accompagnement de la Mission. Cette préparation a grandement facilité le travail de la Mission et a débouché sur des discussions franches et ouvertes avec les autorités ainsi que les organisations patronales et syndicales sur les thématiques de la réforme législative, de l'enregistrement des syndicats, de la réintégration de syndicalistes licenciés et, de manière générale, de l'exercice de la liberté syndicale dans un environnement exempt d'ingérence et d'intimidation. La Mission remercie les représentants des organisations de travailleurs et d'employeurs qui se sont exprimés ouvertement avec elle et ce, malgré un climat qu'ils perçoivent comme hostile voire même dangereux. La Mission se félicite d'avoir reçu des informations de grande qualité lors des différents entretiens. Enfin la Mission souhaite remercier le Bureau de l'OIT à Alger pour son appui constant et précieux dans la préparation de la mission et pendant son séjour.

La Mission considère sa visite opportune du fait qu'elle lui a permis d'avoir une vision actualisée sur place de la situation pour toutes les parties prenantes et de formuler des recommandations en toute connaissance de cause pour aider pendant cette période de transition et au-delà.

A. Réforme législative

La Mission a entendu le Ministère du travail, de l'emploi et de la sécurité sociale indiquer les efforts déployés pour achever la production d'un Code du travail consensuel. Il ressort toutefois des entretiens avec les organisations syndicales et patronales qu'aucune discussion ou consultation sur le projet de code n'a eu lieu depuis 2017. La Mission a été informée par le Ministère du travail de la nouvelle démarche retenue afin de répondre aux commentaires formulés par la commission d'experts appelant la modification des articles 2, 4 et 6 de la loi n°90-14 relative aux modalités d'exercice du droit syndical, et du code du travail, en particulier des articles 510, 511, 512, 514 et 534 de l'avant-projet de code du travail. La Mission comprend que cette nouvelle démarche consiste à réviser dans un premier temps uniquement les dispositions des textes législatifs mentionnés et de dissocier cette réforme du processus d'adoption de l'ensemble du Code du travail. Cette nouvelle démarche permettrait de prendre en compte rapidement les demandes de la commission d'experts, tout en laissant le processus de révision plus large du code du travail se poursuivre dans un second temps. Il ressort de la séance de travail avec la CGEA, qu'elle accueille favorablement cette nouvelle démarche. La Mission comprend que les modalités de consultation et le calendrier de la nouvelle démarche de réforme législative restent encore à définir et dépendront pour partie des échéances politiques à venir.

La Mission recommande que soit engagé sans délai la préparation des projets de texte révisant les dispositions de la loi n°90-14 relatives aux modalités d'exercice de la liberté syndicale selon les recommandations de la commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations et de la commission de l'application des normes et que soient arrêtés dès que possible le calendrier et les modalités de cette révision législative centrée exclusivement sur la liberté syndicale en consultation avec les organisations d'employeurs et de travailleurs.

Par ailleurs, la Mission recommande au gouvernement de poursuivre le travail de mise en conformité du projet de code du travail avec les commentaires techniques fournis par le Bureau international du Travail en 2015, de consulter régulièrement tous les partenaires sociaux et d'informer la commission d'experts de l'avancement du processus.

La Mission a observé que certaines dispositions législatives ne sont pas appliquées de façon consistante. En particulier, les dispositions concernant les conditions de formation des fédérations et confédérations de syndicats couvrant différents secteurs d'activités semblent être interprétées de manière non consistante et très restrictive selon les organisations. Dans un cas, la mission a été informée de l'impossibilité d'une confédération (CSA) de recevoir son récépissé au motif qu'elle regroupe des affiliés de plusieurs secteurs d'activité alors que le gouvernement a indiqué à la Mission qu'il n'y avait aucun obstacle à enregistrer une organisation d'employeurs (CFCE), qui a reçu son agrément le 4 février 2019, alors qu'elle regroupe des affiliés issus de quatre secteurs différents. La Mission se réfère aussi au cas de l'UGTA qui l'a informée disposer d'affiliés dans plusieurs secteurs.

La Mission recommande au gouvernement d'adopter en pratique une position constante admettant la possibilité pour les organisations qui se constituent de regrouper des affiliés de professions, de branches ou de secteurs d'activité différents, cela dans le sens des recommandations de la commission d'experts et de la commission de l'application des normes à propos de l'application des articles 2 et 4 de la loi n°90-14, et d'en tirer les conséquence en enregistrant toutes les organisations dans cette situation qui en feraient la demande.

Par ailleurs, les discussions tenues ont révélé que l'application de certaines dispositions pouvait poser problème dans la pratique, ce qui résulte dans les faits à limiter la pleine jouissance et l'exercice de la liberté syndicale (Par ex : protection des syndicalistes contre le licenciement ; procédure requise pour l'exécution d'une décision judiciaire de réintégration). En outre, la Mission a observé que l'emploi de l'expression travailleurs salariés figurant à l'article 2 de la loi n°90-14 pouvait avoir pour conséquence pratique de limiter l'accès aux fonctions syndicales. La Mission a tenu à rappeler la position des organes de contrôle concernant la nécessité d'appartenir à une profession ou une entreprise pour exercer une fonction syndicale qu'elles considèrent contraire au droit des travailleurs de choisir librement leurs représentants. Par ailleurs, les entretiens sur les cas de licenciement ont révélé que le licenciement d'un dirigeant syndical (ou d'un membre fondateur en attente d'un agrément) dans une entreprise ou une administration déterminée lui faisait perdre sa qualité de responsable syndical, portant atteinte à la liberté d'action de l'organisation et à son droit d'élire librement ses représentants. De telles situations peuvent favoriser des actes d'ingérence de la part de l'employeur. De plus, cette obligation pourrait être préjudiciable aux intérêts des syndicats en leur ôtant la possibilité d'élire des personnes qualifiées (telles que des permanents syndicaux ou des retraités) ou en les privant de l'expérience de certains dirigeants lorsqu'ils ne disposent pas, dans leurs propres rangs, de personnes compétentes en nombre suffisant. La mission s'est engagée à fournir au gouvernement des informations comparatives sur la législation et la pratique d'autres pays qui assurent la protection des délégués syndicaux de manière effective.

Dans le cadre de la réforme de la loi n°90-14, la Mission recommande vivement au gouvernement de revoir la limitation des fonctions syndicales dans une entreprise ou un établissement considéré aux seules personnes salariés de l'entreprise ou de l'établissement en question, ou du moins à lever la question d'appartenance à la profession ou de la qualité de salarié pour une proportion raisonnable de responsables syndicaux, pour assurer la continuité de représentants syndicaux dans le type de cas ci-dessous porter à son attention.

B. Enregistrement des syndicats

La Mission se félicite de la récente initiative du Ministère du travail d'actualiser les dossiers relatifs à la constitution des syndicats et d'inviter les organisations souhaitant se faire enregistrer ou dont les demandes sont en cours d'examen à rencontrer les services du ministère pour mettre à jour les documents administratifs, en particulier ceux relatifs à leur situation professionnelle. Cette récente initiative a abouti à l'enregistrement depuis le mois d'avril 2019 de 10 syndicats – tous sectoriels - ainsi que d'une organisation d'employeurs. Il reste cependant un nombre important de dossiers en suspens qui comprennent, entre autres, plusieurs organisations rencontrées par la Mission et qui ont fait état de difficultés persistantes pour être enregistrées (COSYFOP, CSA, SAFAP), celles dont la situation a été rappelée à la mission (CGATA) ainsi que celle des organisations citées dans les commentaires des organes de contrôle (SAAA, SATT, SESS, SRATCBD, SNABADR, SNTM, SNATEA, SNATHM, STJEH, SNATFTPE).

La Mission a reçu au cours des entretiens avec le gouvernement et les organisations syndicales copie des réponses de l'administration aux demandes d'enregistrement ou à la notification du renouvellement des structures, et a constaté des inconsistances dans la teneur des réponses de rejet d'enregistrement. Dans la majorité des cas, la communication de l'administration indique uniquement que « la demande de déclaration de constitution de l'organisation syndicale ne remplit pas les conditions requises par la loi n°90-14 du 2 juin 1990 relative aux modalités d'exercice du droit syndical et invite le demandeur à se conformer à ladite loi », sans autre précision. La Mission se réfère à cet égard aux courriers du Ministère du travail adressés aux syndicats suivants : SAAA, SESS, SNABADR, SNTM, SNSI, SNTE, etc.

En ce qui concerne la situation de la Confédération générale autonome des travailleurs en Algérie (CGATA), le Ministère du travail a précisé que la CGATA ne fait pas partie des organisations que le Ministère a contacté pour mettre à jour la situation de leur membres fondateurs en vue de leur enregistrement, car le responsable n'est pas un salarié. Ce statut de salarié est requis par la loi pour exercer une fonction syndicale. Même si la loi n'interdit pas l'enregistrement d'une organisation de travailleurs indépendants, un individu qui a été licencié de sa fonction dans l'enseignement supérieur - et qui n'est donc plus fonctionnaire – ne pouvait avoir la capacité de représenter les travailleurs de la fonction publique. La Mission rappelle une nouvelle fois la position des organes de contrôle qui considèrent que la nécessité d'appartenir à une profession ou une entreprise pour exercer une fonction syndicale, en particulier au niveau des fédérations et confédérations, est contraire au droit des travailleurs de choisir librement leurs représentants.

La Mission constate avec préoccupation que parmi les organisations dont les demandes demeurent en suspens figurent la plupart des fédérations et syndicats qui ont saisi à cet égard les organes de contrôle de l'OIT, y compris le comité de la liberté syndicale. La Mission note par ailleurs avec préoccupation les allégations selon lesquelles les demandes d'enregistrement des syndicats sectoriels/ de section semblent recevoir un traitement prioritaire par rapport à celles des centrales syndicales, telle que SAFAP qui est toujours en attente de son enregistrement, et ce depuis 2014.

La Mission recommande vivement au gouvernement de poursuivre de façon non sélective son initiative visant à accélérer l'enregistrement des syndicats dont les demandes sont encore en suspens, en particulier celles mentionnées ci-dessus. Compte tenu des éléments à sa disposition, la Mission recommande au gouvernement de procéder d'urgence à l'enregistrement de la CGATA, de la CSA, du SAFAP et du SESS. Par ailleurs, la Mission encourage le gouvernement à systématiquement et rapidement fournir aux organisations syndicales toutes les informations nécessaires et détaillées afin de leur permettre de prendre les mesures correctives ou de remplir les formalités supplémentaires aux fins de leur enregistrement. A cette occasion, la Mission rappelle la nécessité de tenir compte de la préoccupation des organes de contrôle concernant la non-conformité avec les principes de liberté syndicale des dispositions de la loi no.90-14 que l'administration oppose aux organisations syndicales pour rejeter leur demande d'enregistrement.

C. Réintégration effective de syndicalistes licenciés

La Mission a reçu de la part du gouvernement des informations détaillées et actualisées sur la situation de travailleurs licenciés dans la fonction publique ou dans des entreprises publiques. Les organisations de travailleurs ont rendu compte à la Mission de la situation de

plusieurs dirigeants syndicaux licenciés qui n'ont toujours pas été réintégrés et dont un certain nombre bénéficiaient de décisions judiciaires exécutoires ordonnant leur réintégration. La plupart de ces cas ont fait l'objet de commentaires des organes de contrôle.

Dans certains cas examinés (SNAP, SNATEGS), la Mission est préoccupée par le traitement dilatoire de décisions de justice exécutoires de réintégration prononcées depuis plusieurs années et toujours non exécutées et la judiciarisation excessive des procédures, qui peuvent créer un climat d'impunité et mettre en doute l'impartialité de la justice. ***La Mission recommande au gouvernement d'assurer l'exécution immédiate et sans condition des décisions de réintégration de membres fondateurs et dirigeants syndicaux afin que soit assuré une protection efficace et non sélective de l'exercice du droit syndical. La Mission invite le gouvernement à tenir le comité de la liberté syndicale dans le cadre des cas nos 2153 (SNAP), 3104 (SNAP) et 3210 (SANTEGS), ainsi que la commission d'experts, informés de tous faits nouveaux concernant les situations individuelles des responsables syndicaux licenciés, en particulier les décisions de justices rendues et leur exécution.***

Comme mentionné ci-dessus, les entretiens ont révélé une faille dans la protection de la liberté syndicale, y compris contre le licenciement, de syndicalistes membres fondateurs de syndicat en attente de leur enregistrement. Bien que potentiellement abusif, le licenciement de syndicalistes durant cette période - qui en pratique peut durer plusieurs années - entraîne de facto la cessation de leur relation de travail, ce qui aux termes de l'interprétation prévalent de la loi, conduit à une mise en cause de leur capacité d'exercer leur mandat syndical et de se prévaloir des dispositions de protection contre la discrimination antisyndicale durant toute la période d'instruction du dossier par les différentes instances judiciaires. Cette faille dans la protection de la liberté syndicale peut entraîner de sérieuses difficultés dans l'exercice du droit syndical et même favoriser des pratiques de discrimination antisyndicale. Dans les cas de MM. Nekkache et Amar Khodji qui ont constitué le SNAP et déposé une demande d'enregistrement dès 2012, le laps de temps écoulé entre le dépôt de la demande et l'enregistrement obtenu en décembre 2015 a eu pour conséquence de maintenir ses responsables syndicaux hors du champ d'application des dispositions de la loi n°90-14. Dans le cas de M. Raouf Mellal, des décisions justice au plus haut niveau semblent adopter des conclusions différentes selon qu'elles prennent en compte une décision précédente validant sa qualité de responsable syndicale ou qu'elles considèrent la période de son licenciement, où il a perdu de facto sa qualité de dirigeant du SNATEGS.

En outre, il est préoccupant de constater qu'en l'état actuel du cadre législatif et des procédures il serait possible pour un employeur qui ne souhaite pas continuer sa relation avec un représentant syndical de le licencier et de laisser les procédures devant la justice suivent leur cours sans le réintégrer. Le travailleur en question ne faisant plus partie de l'entreprise pendant cette période, il ne serait plus en mesure d'exercer son mandat syndical. Cette situation, en même temps qu'elle ne protège pas le représentant syndical, a un impact négatif sur l'attrait pour l'adhésion ou les fonctions syndicales. Cette situation est dénoncée par de nombreuses organisations rencontrées. Enfin, plusieurs organisations syndicales ont évoqué des cas de réintégration de travailleurs sous la contrainte de renoncer à adhérer à un syndicat autonome ou de rejoindre un syndicat désigné par l'employeur.

La Mission observe que la combinaison des difficultés tant juridiques que pratiques évoquées ci-dessus a pour effet que la liberté d'organisation est pratiquement impossible en dehors du cadre des syndicats reconnus.

La Mission considère que toutes les difficultés juridiques et pratiques qu'elle a identifiées à l'occasion des discussions sur la question de la réintégration de responsables syndicaux licenciés doivent faire l'objet d'un examen empirique avec l'expertise du Bureau international du Travail à même de fournir une analyse comparative des pratiques d'autres pays assurant une protection des représentants syndicaux en pleine conformité avec les principes de la liberté syndicale. La Mission recommande au gouvernement de considérer positivement le recours à l'appui technique du Bureau international du Travail à cet égard.

D. Exercice de la liberté syndicale dans un environnement exempt d'ingérence et d'intimidation

Les informations convergentes recueillies par la Mission lors des entretiens avec les partenaires sociaux indique la prévalence d'un cumul de difficultés dans l'exercice de la liberté syndicale tant par les travailleurs que les employeurs. Les difficultés portées à l'attention de la mission concernent la répression des responsables syndicaux dès le processus de constitution d'une organisation autonome hors de syndicats dits reconnus, l'absence de protection juridique contre la discrimination antisyndicale jusqu'à l'octroi du récépissé, le parcours parfois difficile et long pour l'enregistrement, le clientélisme, la pratique du clonage et de l'ingérence, le licenciement mettant en cause la qualité de responsable syndical, l'administration dilatoire de la justice dans certains cas de licenciements, la judiciarisation des procédures, le harcèlement judiciaire, les intimidations à l'encontre de femmes travailleuses, les intimidations et la brutalité policières lors de manifestations. La Mission est particulièrement préoccupée d'avoir été informée de poursuites intentées contre une organisation sur la base d'éléments contenus dans une plainte devant le comité de la liberté syndicale. La mission a fait part au gouvernement de sa profonde préoccupation devant les inquiétudes exprimées par plusieurs représentants rencontrés quant aux risques de représailles à leur encontre. La mission compte sur la parfaite collaboration du gouvernement pour assurer que les personnes ayant rencontré la mission, à quelque titre que ce soit, ne feront l'objet d'aucune mesure de représailles.

La Mission recommande vivement au gouvernement de prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer pour toutes les organisations d'employeurs et de travailleurs un environnement où les droits sont respectés et garantis, en particulier ceux relatifs aux droits fondamentaux à l'intégrité physique et morale, à la sécurité de la personne, au respect de la loi et à la protection des locaux. Et lorsque des actes de violence physique ou verbale sont commis contre des dirigeants travailleurs ou employeurs et leurs organisations, d'assurer une enquête impartiale et une procédure légale régulière et diligente afin d'éviter tout sentiment d'impunité de fait qui renforce le climat de violence et d'insécurité non propice à l'exercice des activités syndicales.

La Mission considère que les organisations d'employeurs et de travailleurs devraient pouvoir utilement participer aux discussions sur toutes les questions soulevées, et l'appui technique du Bureau international du travail est indispensable pour renforcer leurs capacités à cette fin. ***La mission recommande que le Bureau international du travail fournisse l'appui technique nécessaire aux organisations d'employeurs et de travailleurs sur toutes les questions relatives à la liberté syndicale.***

Lors de ses entretiens, la Mission a recueilli de façon objective et impartiale les éléments d'information fournis ainsi que les différentes perspectives présentées. A la fin de son séjour, la Mission a fait part au Ministre du Travail, de l'emploi et de la sécurité sociale de

son appréciation des informations actualisées fournies, des actions concrètes présentées et des propositions faites pour avancer sur les aspects législatifs. Le Ministre du Travail a confirmé la bonne volonté du gouvernement et a informé la mission que des instructions ont été données aux membres du gouvernement lors d'une réunion du 3 avril 2019 de mettre la priorité sur le respect de la liberté syndicale.

C'est dans cette optique que la mission soumet ses recommandations qui comprennent des mesures urgentes et concrètes que le gouvernement pourrait mettre en œuvre et réitère que l'assistance technique du Bureau international du Travail est disponible à cet égard.