



Conseil d'administration

338^e session, Genève, 12-26 mars 2020

GB.338/INS/13

Section institutionnelle

INS

Date: 3 mars 2020

Original: espagnol

TREIZIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

Plainte relative au non-respect par le Chili de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, de la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, de la convention (n° 103) sur la protection de la maternité (révisée), 1952, de la convention (n° 135) concernant les représentants des travailleurs, 1971, et de la convention (n° 151) sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978, déposée par un délégué à la 108^e session (2019) de la Conférence internationale du Travail en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'OIT

Objet du document

Le Bureau transmet au Conseil d'administration les informations fournies par le gouvernement du Chili, reproduites à l'annexe du présent document. C'est au Conseil d'administration qu'il appartient de prendre les décisions nécessaires quant à la suite à donner à la plainte qui a été déposée.

Objectif stratégique pertinent: Normes et principes et droits fondamentaux au travail.

Principal résultat: Résultat 2: Des normes internationales du travail et un système de contrôle efficace et faisant autorité.

Incidences sur le plan des politiques: Aucune.

Incidences juridiques: Aucune.

Incidences financières: Elles dépendront des décisions prises par le Conseil d'administration.

Suivi nécessaire: Il dépendra des décisions prises par le Conseil d'administration.

Unité auteur: Département des normes internationales du travail (NORMES).

Documents connexes: GB.337/INS/13/1; GB.337/INS/PV.

1. À sa 337^e session (octobre-novembre 2019), le Conseil d'administration a examiné d'un rapport de son bureau concernant une plainte relative au non-respect par la République du Chili de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, de la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, de la convention (n° 103) sur la protection de la maternité (révisée), 1952, de la convention (n° 135) concernant les représentants des travailleurs, 1971, et de la convention (n° 151) sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978, déposée par un délégué à la 108^e session (2019) de la Conférence internationale du Travail en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'OIT ¹.
2. Estimant que la plainte était recevable étant donné que les conditions énoncées à l'article 26 de la Constitution de l'OIT étaient réunies, le Conseil d'administration a demandé au Directeur général de transmettre la plainte au gouvernement de la République du Chili en l'invitant à lui faire parvenir ses observations au plus tard le 30 janvier 2020 et a inscrit cette question à l'ordre du jour de sa 338^e session (mars 2020).
3. Dans une communication du 30 janvier 2020, le gouvernement a transmis ses observations sur la plainte. Une copie de ces observations est jointe en annexe (les documents énumérés dans la liste figurant à la fin de l'annexe sont à la disposition des mandants).
4. Conformément à l'article 26 de la Constitution, c'est au Conseil d'administration qu'il appartient d'adopter les décisions nécessaires quant à la procédure à suivre en ce qui concerne cette plainte.

Projet de décision

5. *Le projet de décision ainsi que le document relatif aux incidences, financières ou autres, qui pourraient en découler seront mis à la disposition des membres du Conseil d'administration après examen par son bureau.*

¹ Document [GB.337/INS/13/2](#).

Annexe

Observations formulées par le gouvernement du Chili sur la plainte déposée par un délégué à la 108^e session (juin 2019) de la Conférence internationale du Travail en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'OIT

En réponse à la demande formulée par le Conseil d'administration à sa 337^e session dans le rapport INS/13/2, le gouvernement du Chili présente ses observations relatives à la plainte déposée en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'OIT par Wills Asunción Rangel Delgado, délégué travailleur vénézuélien, avec l'appui de la Fédération syndicale mondiale (FSM), représentée par son vice-président, Valentín Pachó, membre de la délégation du Pérou pour le groupe des travailleurs, et par José Ortíz Arcos, coordonnateur au Chili de la FSM et président de la Confédération générale des travailleurs des secteurs public et privé (CGTP). Cette plainte a été soumise à la 108^e session (2019) de la Conférence internationale du Travail.

Dans sa communication (ci-après, la «plainte»), le plaignant allègue du non-respect, par le gouvernement du Chili, de conventions qu'il a ratifiées, les conventions n^{os} 87, 98, 103, 135 et 151 de l'OIT. Les présentes observations démontrent que ces allégations sont infondées et doivent être rejetées en bloc.

I. Questions préliminaires

1. La présente plainte porte sur les mêmes questions que la plainte déposée en 2016 par un délégué à la Conférence internationale du Travail

À titre préliminaire, il convient de noter que la plainte qui nous occupe est très semblable à celle déposée en 2016 à l'encontre du Chili, lors de la 105^e session de la Conférence internationale du Travail par M. Nazario Arellano Choque, délégué du Pérou, qui bénéficiait également du soutien de la FSM.

Sur le fond, les deux plaintes présentent des allégations presque identiques et, pour l'essentiel, leur libellé est le même. Elles dénoncent, à travers les faits exposés, la non-conformité de la législation chilienne avec les conventions n^{os} 87, 98, 151, 135 et 103 de l'OIT et demandent que soit constituée une commission d'enquête. Enfin, tout en invoquant les cinq conventions susmentionnées, les deux plaintes renvoient uniquement, dans le corps du texte, aux conventions n^{os} 87 et 98. Il n'est aucunement fait état d'éventuelles violations des conventions n^{os} 103, 135 et 151.

L'un des aspects amplement développés dans la plainte de 2016 est la réforme de la législation du travail, alors à l'examen, et qui a finalement pris la forme de la loi n^o 20.940, en vigueur depuis le 1^{er} avril 2017. À ce sujet, la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR) a formulé des observations favorables, notant «*avec satisfaction d'importants progrès de la législation chilienne*» concernant la réforme du Code du travail, au regard de précédentes observations qu'elle avait émises. Parmi les progrès substantiels relevés par la commission figurent, notamment: la réglementation de la grève, qui interdit le remplacement des travailleurs grévistes et abroge un ensemble de restrictions au droit de grève; la reconnaissance de la négociation de syndicats interentreprises; la simplification de la procédure de négociation collective;

l'abrogation de dispositions ôtant aux apprentis et aux travailleurs recrutés uniquement pour l'exécution d'une tâche déterminée ou pour des travaux saisonniers le droit de négocier collectivement; la réglementation du droit d'information des organisations syndicales; la révision de la réglementation en matière de qualification et de sanction des pratiques antisyndicales. Ces éléments sont importants dans la mesure où la plainte de 2019 insiste, à plusieurs reprises, sur le fait que la loi n° 20.940 viole les dispositions des conventions en question.

En dernier lieu, à la lumière des observations transmises par le Chili pour sa défense et du texte de la loi n° 20.940 définitivement adopté, le Conseil d'administration a décidé, à sa réunion de mars 2017, que la plainte ne serait pas renvoyée à une commission d'enquête et que, par voie de conséquence, la procédure engagée au titre de l'article 26 de la Constitution de l'OIT était close ¹. Il a, dans le même temps, invité la CEACR à poursuivre l'examen de plusieurs questions concernant l'application de certaines conventions (document GB.329/INS/12(Rev.)).

En raison de ce qui précède, le gouvernement du Chili estime que la plainte de 2019 ne résiste pas à l'analyse juridique. Elle se fonde sur des allégations déjà examinées, qui ont fait l'objet d'une décision et ont été rejetées par les organes de contrôle de l'OIT en 2017. Le recours à une telle procédure est donc absolument irrecevable et abusif. Parmi les principes invoqués à l'article 38.1.c du Statut de la Cour internationale de Justice (1945) figure la *res judicata* (autorité de la chose jugée), qui est un principe général du droit. Par ailleurs, les organes de contrôle de l'OIT ont régulièrement indiqué dans diverses décisions qu'ils ne réexaminent pas des allégations sur lesquelles ils se sont déjà prononcés. C'est le cas, «*par exemple, lorsqu'une plainte porte sur une loi que le comité a déjà examinée et qui ne contient pas de faits nouveaux*» ², comme dans la présente affaire.

Dans ce cas précis, nous tenons à rappeler que les procédures établies en vue du contrôle de l'application des normes internationales du travail ne doivent pas être utilisées à d'autres fins que celles strictement nécessaires. Les plaintes comme celles-ci visent à mettre les États dans l'embarras à l'occasion d'événements clés pour l'Organisation, comme la Conférence internationale du Travail. C'est le cas de la présente plainte, qui a été présentée à la 108^e session de la Conférence, précisément l'année du centenaire de l'Organisation.

Ces méthodes ont pour seul résultat d'affaiblir le système de protection des normes de l'OIT qui, ainsi instrumentalisé, finit par perdre de sa crédibilité.

C'est pourquoi nous saisissons l'occasion de rappeler le nécessité que l'Organisation continue, dans le cadre du mécanisme d'examen des normes, d'axer ses efforts sur l'analyse des conditions de recevabilité auxquelles doivent satisfaire les plaintes présentées en vertu de l'article 26, un dispositif souvent utilisé à des fins politiques ou de communication, portant gravement atteinte à la réputation des gouvernements.

Sur la base des arguments présentés, et sans préjudice des considérations quant au fond expliquées plus avant, le gouvernement du Chili demande que la plainte présentée par M. Rangel Delgado avec le soutien de la FSM soit rejetée en bloc en ce qu'elle a trait à des questions déjà débattues et tranchées par les organes de contrôle de l'OIT, dans le cadre de la plainte interjetée en 2016.

¹ https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_546444.pdf

² Voir le 297^e rapport du Comité de la liberté syndicale, paragr. 13.

2. Absence manifeste de fondement

Comme l'Organisation internationale du Travail l'aura noté, les réclamations qui sont présentées témoignent de la plus grande confusion. L'exposé des faits décrits comme attentatoires manque de clarté et l'on omet d'indiquer quels sont les moyens de droit ou les normes spécifiques dont le non-respect pourrait constituer une violation des normes internationales du travail par le gouvernement du Chili.

De même, si les allégations contenues dans la plainte font état de violations de plusieurs conventions, le corps du texte renvoie uniquement aux conventions n^{os} 87 et 98.

Tout cela à l'évidence nuit à notre droit à nous défendre, sans compter que l'organe de recours chargé de se prononcer voit sa tâche rendue plus difficile.

La règle établissant que les plaintes formulées devant des organes internationaux qui exercent un rôle juridictionnel ou quasi juridictionnel doivent être dûment fondées est une règle fondamentale qui se fonde sur le principe de la bonne foi. Comme l'OIT le sait, la bonne foi est un principe général du droit ainsi qu'un principe cardinal du droit international.

Si l'article 26 de la Constitution de l'OIT ne reconnaît pas expressément cette règle, il n'en demeure pas moins qu'il s'agit d'une obligation du droit international coutumier, ou tout au moins d'une obligation du droit international général, en même temps qu'un indéniable principe général du droit. La preuve en est que cette condition minimale relative à la recevabilité se retrouve dans la majeure partie de la législation comparée et figure également dans les principaux traités internationaux relatifs aux droits de l'homme comportant un mécanisme de pétition ou de requête individuelle, comme par exemple la Convention interaméricaine relative aux droits de l'homme (article 47.c), ou la Convention européenne des droits de l'homme (article 35.3.a). Cette condition figure également à l'article 38.2 du Règlement de la Cour internationale de Justice.

Pour toutes ces raisons, le gouvernement du Chili estime que la plainte formulée à son encontre en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'OIT est, manifestement, dénuée de fondement et doit être rejetée.

II. Questions de fond

Sans préjudice de ce qui précède, comme il ressort clairement des arguments exposés ci-après, la plainte au titre de l'article 26 doit également être rejetée au motif que les allégations qu'elle contient sont fausses.

Comme indiqué plus haut, dans les premiers paragraphes, le plaignant fait état de prétendues violations des conventions n^{os} 87, 98, 103, 135 et 151. Toutefois, le corps du texte ne fait nullement référence aux conventions n^{os} 103, 135 et 151, pas plus qu'il n'explique en quoi consistent lesdites violations.

En d'autres termes, on ne sait tout simplement pas comment les violations alléguées se sont produites, d'où l'impossibilité de donner une réponse. Dans ces circonstances, les présentes observations seront limitées aux allégations étayées par des arguments.

Les allégations du plaignant portent sur les questions suivantes: 1) service minimum; 2) prétendue usurpation de fonctions par la Direction du travail du Chili; 3) prétendue mise en œuvre d'un système de briseurs de grève; 4) négociations interentreprises; 5) prétendue incohérence entre la loi n^o 20.940 portant modernisation du système de relations professionnelles et les conventions n^{os} 87 et 98. Toutes ces allégations sont examinées ci-après afin de démontrer qu'elles sont dénuées de fondement.

1. Questions relatives au service minimum

a. Faits allégués

Le plaignant allègue que la réforme du travail qui a été mise en œuvre par la loi n° 20.940 a introduit de nouvelles dispositions relatives au service minimum et aux équipes d'urgence, et que le gouvernement utilise ces dispositions pour entraver la négociation collective, créant de multiples complications dans différents secteurs, notamment les transports publics, la manipulation d'aliments, les services et les banques.

Plus précisément, il est allégué que la Direction du travail répondrait à des demandes d'instauration d'un service minimum présentées par des entreprises qui ne respectent pas la législation en vigueur et que, de plus, l'examen de ces demandes prendrait entre quatorze et quinze mois, alors que la durée légale maximale de ce type de procédure est de cent quatre-vingts jours.

Le plaignant fonde ses allégations sur le cas des manipulatrices d'aliments de la société CONSORCIO MERKEN SPA (ci-après MERKEN). À ce propos, il fait valoir que, «à trois reprises, la Direction du travail a suspendu un processus de négociation collective, notamment un scrutin de grève, arguant que les entreprises auraient demandé la mise en place d'un service minimum». Dans cette même logique, il fait référence aux travailleurs des transports publics de la ville de Santiago.

Le directeur du travail est accusé d'«*enfreindre et violer la législation nationale du travail et les conventions de l'OIT*», dans la mesure où les décisions relatives à l'instauration d'un service minimum seraient prises avec retard.

Enfin, le plaignant ajoute que la législation nationale comporte des mécanismes limitant le droit de grève qui violent les conventions n°s 87 et 98 de l'OIT. Il accuse la Direction du travail d'accueillir des demandes de mise en place d'un service minimum qui violeraient également les normes internes en vigueur. Le plaignant allègue par ailleurs que les tribunaux nationaux tardent à se prononcer dans les affaires de violation des droits fondamentaux et qu'ils ne tiennent pas compte des conventions ratifiées au moment de rendre leurs décisions.

b. Observations du gouvernement du Chili

b.1. Service minimum: normes applicables et détermination par la Direction du travail

La procédure de détermination des modalités du service minimum et de la composition des équipes d'urgence³ repose sur les dispositions des articles 359 et 360 du Code du travail reprises par la loi n° 20.940 de 2016 portant modernisation du système de relations professionnelles, dont le texte est reproduit ci-dessous:

Article 359

Service minimum et équipes d'urgence

Dans le respect du principe du droit de grève, la commission de négociation syndicale est tenue de garantir pendant la grève la présence des effectifs voulus, afin d'assurer le service minimum strictement nécessaire pour protéger les biens et les installations de l'entreprise et prévenir les accidents, et d'assurer la prestation des services d'utilité publique pour satisfaire

³ Bien qu'il n'existe pas de définition légale du service minimum, la signification et la portée du terme sont définies par l'ordonnance n° 5346/92. Voir <https://www.dt.gob.cl/legislacion/1624/w3-article-110449.html>.

les besoins fondamentaux de la population, notamment ceux ayant trait à la vie, à la sécurité et à la santé, et pour prévenir les dommages environnementaux ou sanitaires. À cet effet, il conviendra de tenir compte des exigences liées à la taille et aux caractéristiques de l'entreprise, de l'établissement ou du chantier.

Le personnel chargé par le syndicat d'assurer le service minimum est composé de travailleurs participant au processus de négociation et se dénomme équipe d'urgence. Les membres de cette équipe doivent être rémunérés pour le temps travaillé.

Le service minimum doit être assuré pendant le temps nécessaire et aux fins qui ont été établies.

Si le syndicat ne constitue pas l'équipe d'urgence, l'entreprise peut adopter des mesures visant à assurer le service minimum, notamment en recrutant les personnes nécessaires, et elle doit en informer immédiatement l'inspection du travail afin que celle-ci constate ce manquement. Les mesures adoptées par l'employeur ne peuvent pas concerner un nombre de travailleurs supérieur à celui de l'équipe que le syndicat aurait dû constituer, sauf autorisation motivée de l'inspection du travail.

Article 360

Détermination du service minimum et des équipes d'urgence. Le service minimum et les équipes d'urgence doivent être déterminés avant le début de la négociation collective.

Il convient de déterminer les modalités du service minimum de l'entreprise, le nombre de travailleurs requis pour constituer les équipes d'urgence, ainsi que leurs compétences professionnelles ou techniques.

Au moins cent quatre-vingts jours avant l'expiration de la convention collective, l'employeur doit présenter par écrit à tous les syndicats de l'entreprise sa proposition concernant le service minimum et les équipes d'urgence, et communiquer une copie de sa proposition à l'inspection du travail.

Si l'entreprise est liée par plus d'une convention collective, le délai de cent quatre-vingts jours susmentionné s'applique à la convention collective dont la date d'échéance est la plus proche. S'il n'y a pas de syndicat dans l'entreprise, l'employeur doit présenter sa proposition dans les quinze jours qui suivent la notification de la constitution d'un syndicat faite conformément à l'article 225 du présent code, délai pendant lequel la négociation collective ne peut être engagée. Une fois que l'employeur a présenté sa proposition, la négociation collective ne peut pas non plus commencer tant que les modalités du service minimum et des équipes d'urgence n'ont pas été déterminées.

Après réception de la proposition de l'employeur, les syndicats disposent d'un délai de quinze jours pour y répondre, conjointement ou séparément.

À compter de la date de réception de la proposition, les parties disposent d'un délai de trente jours pour parvenir à un accord.

En cas d'accord, il est établi un procès-verbal dans lequel sont consignées les caractéristiques du service minimum et des équipes d'urgence, telles que déterminées. Le procès-verbal doit être signé par l'employeur et par tous les syndicats qui l'ont négocié, et une copie doit être déposée à l'inspection du travail dans les cinq jours suivant la signature.

Faute d'accord entre les parties, ou si l'accord n'a pas été négocié par tous les syndicats, l'une quelconque des parties peut demander l'intervention de la Direction régionale du travail dans un délai de cinq jours.

Si l'entreprise a des établissements ou des chantiers dans deux régions ou plus du pays, la demande doit être présentée à la Direction régionale du travail du domicile du demandeur. Si deux directions régionales ou plus sont saisies d'une demande d'intervention, la Direction nationale du travail désigne celle qui doit examiner l'ensemble des demandes.

Après réception de la demande, la Direction régionale du travail doit entendre les parties et solliciter un rapport technique de l'organisme de réglementation ou de surveillance compétent. Chacune des parties peut fournir des rapports techniques d'organismes publics ou privés. De même, à la demande d'une partie ou bien d'office, la Direction régionale du travail peut effectuer des visites d'inspection.

La résolution de la Direction régionale du travail déterminant les modalités du service minimum et des équipes d'urgence dans l'entreprise doit être motivée et émise dans les quarante-cinq jours qui suivent la demande. Elle doit être notifiée aux parties dans les cinq jours qui suivent son émission et ne peut être contestée que devant le directeur national du travail.

En avril de chaque année, la Direction du travail publie les normes techniques générales sur lesquelles elle s'est appuyée pour déterminer le service minimum et les équipes d'urgence.

Si les conditions qui ont motivé changent, la détermination peut être réexaminée conformément à la procédure énoncée aux paragraphes précédents. La demande de réexamen doit toujours être motivée.

Comme il ressort des dispositions légales susmentionnées, le service minimum ne doit pas porter atteinte au principe du droit de grève. La détermination de ses modalités doit résulter de préférence d'un accord passé entre l'employeur et le syndicat ou les syndicats existants avant le début de la négociation collective. Il convient de noter que la procédure de détermination doit être engagée au moins cent quatre-vingts jours avant la date d'expiration de la convention collective en vigueur, délai raisonnable qui permet de ne pas retarder l'ouverture de la négociation collective ni d'en entraver le déroulement.

Faute d'accord, l'une quelconque des parties peut demander à la Direction régionale du travail compétente qu'elle se prononce sur le bien-fondé du service minimum, par voie de décision administrative, décision qui peut être contestée devant le directeur national du travail.

Lorsqu'une demande de détermination du service minimum est adressée à la Direction du travail, il convient d'engager la procédure administrative visant à réunir le maximum de données techniques afin de prévoir les effets de la paralysie de la production et des secteurs, postes ou fonctions concernés et, par conséquent, de préciser si l'article 359 du Code du travail est applicable.

Ainsi, la détermination du service minimum comporte un fort contenu technique et produit des effets sur des biens juridiques d'importance vitale. Par conséquent, le recueil d'informations et leur analyse approfondie doivent allier rigueur et sens du détail, de manière à garantir la bonne application de la réglementation et des critères en vigueur, qui débouchera sur des conclusions dûment fondées. C'est ce qui explique que, malheureusement, la détermination du service minimum a dans certains cas pris du retard, mais les délais diminuent progressivement, comme le montrent les chiffres fournis au paragraphe suivant ⁴.

b.2. Statistiques sur le service minimum au 31 décembre 2019

Il ressort des tableaux ci-après (avis n° 203 du 10 janvier 2020, de la Direction du travail) que les allégations formulées par le plaignant ne reposent sur aucune réalité. Ils indiquent le nombre total de demandes soumises à la Direction du travail entre 2017 et 2019 (décembre inclus) et leur état d'avancement.

⁴ Outre les arguments exposés dans cette section, il convient de noter que, comme l'ont indiqué les organes de contrôle de l'application des normes de l'OIT, la mise en place d'un service minimum n'est pas contraire aux normes internationales du travail. Voir, par exemple, le rapport n° 356 de mars 2010, cas n° 2696 (Bulgarie) – date de la plainte: 15 février 2009, Comité de la liberté syndicale, disponible à l'adresse https://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:50002:0::NO::P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:2911822.

ANNÉE 2017		Total
NOMBRE DE DEMANDES DE DÉTERMINATION DU SERVICE MINIMUM ADRESSÉES À LA DIRECTION DU TRAVAIL	NOMBRE DE DEMANDES SOUMISES	295
	PAR UNE ENTREPRISE	285
	PAR UN SYNDICAT	4
	PAR UNE ENTREPRISE ET UN SYNDICAT	6
ÉTAT D'AVANCEMENT DE LA DEMANDE	NOMBRE TOTAL DE DEMANDES QUI ONT ABOUTI	295
	DEVANT UNE DIRECTION RÉGIONALE DU TRAVAIL	137
	DEVANT LA DIRECTION NATIONALE DU TRAVAIL	158
	NOMBRE TOTAL DE DEMANDES EN INSTANCE	0
	DEVANT UNE DIRECTION RÉGIONALE	0
	DEVANT LA DIRECTION NATIONALE	0

ANNÉE 2018		Total
NOMBRE DE DEMANDES DE DÉTERMINATION DU SERVICE MINIMUM ADRESSÉES À LA DIRECTION DU TRAVAIL	NOMBRE DE DEMANDES SOUMISES	156
	PAR UNE ENTREPRISE	152
	PAR UN SYNDICAT	1
	PAR UNE ENTREPRISE ET UN SYNDICAT	3
ÉTAT D'AVANCEMENT DE LA DEMANDE	NOMBRE TOTAL DE DEMANDES QUI ONT ABOUTI	150
	DEVANT UNE DIRECTION RÉGIONALE DU TRAVAIL	79
	DEVANT LA DIRECTION NATIONALE DU TRAVAIL	71
	NOMBRE TOTAL DE DEMANDES EN INSTANCE	6
	DEVANT UNE DIRECTION RÉGIONALE	0
	DEVANT LA DIRECTION NATIONALE	6

ANNÉE 2019		Total
NOMBRE DE DEMANDES DE DÉTERMINATION DU SERVICE MINIMUM ADRESSÉES À LA DIRECTION DU TRAVAIL	NOMBRE DE DEMANDES SOUMISES	111
	PAR UNE ENTREPRISE	110
	PAR UN SYNDICAT	0
	PAR UNE ENTREPRISE ET UN SYNDICAT	1
ÉTAT D'AVANCEMENT DE LA DEMANDE	NOMBRE TOTAL DE DEMANDES QUI ONT ABOUTI	58
	DEVANT UNE DIRECTION RÉGIONALE DU TRAVAIL	40
	DEVANT LA DIRECTION NATIONALE DU TRAVAIL	18
	NOMBRE TOTAL DE DEMANDES EN INSTANCE	53
	DEVANT UNE DIRECTION RÉGIONALE	32
	DEVANT LA DIRECTION NATIONALE	21

En résumé, sur les 562 demandes enregistrées entre 2017 et 2019, 503 ont abouti, soit 89 pour cent.

b.3. Détermination du service minimum pour les entreprises appartenant au système urbain de transports en commun RED (ex Transantiago)

L'état d'avancement de la procédure de détermination dans le cas particulier des entreprises appartenant au RED est le suivant:

ENTREPRISE	ÉTAT D'AVANCEMENT DE LA DÉTERMINATION
SUBUS CHILE S.A.	RÉSOLUTION N° 1531 DU 15 JUILLET 2018 DU DIRECTEUR NATIONAL DU TRAVAIL
EXPRESS DE SANTIAGO UNO S.A.	RÉSOLUTION N° 291 DU 22 NOVEMBRE 2019 DU DIRECTEUR NATIONAL DU TRAVAIL
BUSES VULE S.A.	RÉSOLUTION N° 295 DU 13 DÉCEMBRE 2019 DU DIRECTEUR NATIONAL DU TRAVAIL
INVERSIONES ALSACIA S.A.	PROCÉDURE EN INSTANCE

Au 31 décembre 2019, la seule entreprise du système de transports en commun RED pour laquelle la procédure de détermination est en instance est l'entreprise Inversiones Alsacia S.A. Conformément aux informations fournies par la Direction du travail (avis n° 203), l'analyse rigoureuse du cas se poursuit et l'on espère que la résolution correspondante sera émise dans les meilleurs délais.

c. Conclusion

En conclusion, le plaignant ni ne justifie ni ne prouve en quoi la détermination d'un service minimum par la Direction du travail serait contraire à la législation nationale et aux normes internationales du travail.

Quant à l'évaluation du bien-fondé de la procédure, il est indiqué et démontré ci-dessus que cette procédure est menée en pleine conformité avec la législation nationale, en tenant compte des accords passés entre travailleurs et employeurs, et par la voie de décisions administratives respectant le principe du contradictoire et susceptibles de recours devant l'autorité administrative, en l'occurrence l'inspection du travail. En outre, la législation reconnaît le droit de revenir ultérieurement sur une décision de détermination d'un service minimum pour cause de modification des circonstances, ce qui permet à tout moment de tenir dûment compte de la situation propre à chaque entreprise.

En outre, comme indiqué aux paragraphes précédents, il n'est tout simplement pas possible de déterminer de façon générale les modalités d'un service minimum; chaque demande s'inscrit dans un contexte spécifique, qu'il convient d'analyser de façon approfondie, en s'appuyant notamment sur des études à fort contenu technique, des exigences que la Direction du travail prend très au sérieux.

D'autre part, il n'est pas non plus exact, contrairement à ce que dit le plaignant, que la procédure de détermination dure de quatorze à quinze mois. Comme il ressort des tableaux présentés ci-dessus, la grande majorité des dossiers sont clos et ceux qui ne le sont pas encore concernent l'année 2019.

Dans le même ordre d'idées, en ce qui concerne spécifiquement le secteur des transports publics, les chiffres susmentionnés montrent aussi clairement que les allégations du plaignant ne reflètent pas les faits, puisque les demandes ont été satisfaites en temps voulu et selon les modalités requises.

Il est donc clair que les allégations de violation des conventions susmentionnées qui sont formulées par le plaignant ne reposent sur rien et doivent donc être rejetées dans leur intégralité.

2. Questions relatives à une prétendue usurpation de fonctions par la Direction du travail

a. Faits allégués

Le plaignant allègue que le directeur du travail «*usurperait des fonctions*» relevant des pouvoirs judiciaire et législatif, en émettant «*des résolutions illégales, sans que personne ne s'y oppose*». Il ajoute que le même directeur a «*annulé les négociations collectives qui étaient en cours, ... suspendu les scrutins de grève et refusé de mettre un huissier à disposition lors des scrutins de grève et des élections syndicales*».

Pour étayer cette allégation, le plaignant se réfère notamment à la situation entre l'entreprise MERKEN et cinq syndicats.

À ce sujet, il affirme que la Direction du travail aurait «*refusé*» d'appliquer et «*n'entend pas respecter*» le jugement rendu par le deuxième Tribunal du travail de Santiago (n° I-522-2018), et qu'au contraire elle aurait émis des avis portant modification de cette décision, ce qui serait «*illégal et constitue un délit*». Le plaignant affirme aussi que le ministère du Travail n'a rien fait pour «*rétablir l'état de droit*». Il ajoute enfin, sans arguments probants, que la Direction du travail «*refuse de mettre des huissiers à disposition dans le cadre des scrutins de grève et des élections de dirigeants ou de délégués syndicaux; elle a alourdi les restrictions pesant sur l'organisation des travailleurs et a émis une résolution portant modification des statuts des syndicats concernant l'élection de leurs dirigeants, en violation de la convention n° 87, par la voie de décisions administratives illégales qui contreviennent aux dispositions des conventions ratifiées par le Chili*».

b. Observations du gouvernement du Chili**b.1. Compétences de la Direction du travail**

Avant toute chose, il faut noter que la Direction du travail est un service technique qui relève du ministère du Travail et de la Prévoyance sociale, par l'intermédiaire du sous-secrétariat d'État au Travail ⁵. Elle est régie principalement par sa loi organique (décret-loi n° 2, du 30 mai 1967) ⁶.

La Direction du travail est habilitée à émettre des avis qui déterminent et interprètent le sens et la portée de la législation du travail en vigueur, notamment en ce qui concerne la négociation collective. Entre autres dispositions, l'article 1, paragraphe 2 a) et b), de la loi organique lui reconnaît cette compétence:

Il incombe en particulier à la Direction du travail, sans préjudice des fonctions que les lois générales ou spéciales lui attribuent,

- a) de contrôler l'application de la législation du travail;*
- b) de donner d'office ou à la demande d'une partie, par voie d'avis, une interprétation du sens et de la portée du droit du travail;*

[...]

Par ailleurs, à son article 5 b) et c), la loi dispose ce qui suit:

Il incombe tout particulièrement au directeur:

- b) de diriger et contrôler la Direction du travail dans toute la République et de représenter l'État dans l'application et le contrôle des lois sociales;*
- c) de donner une interprétation de la législation et de la réglementation sociale, sous réserve de la compétence que d'autres services ou organismes peuvent avoir sur des questions déterminées, à moins que l'affaire ne soit soumise à la justice et que cette circonstance ne lui soit connue;*

[...]

Par ailleurs, l'article 55, paragraphe 1, du Code du travail établit ce qui suit:

Article 505. Il incombe à la Direction du travail de contrôler l'application de la législation du travail et d'en donner une interprétation, sans préjudice des facultés conférées à d'autres services administratifs en vertu des lois qui les régissent.

Les fonctionnaires doivent informer l'inspection du travail des infractions à la législation du travail qui arrivent à leur connaissance dans l'exercice de leurs fonctions.

Il convient de signaler que cette capacité d'interprétation n'est pas étrangère au système juridique interne du Chili. Divers organes de l'administration jouissent de cette faculté. Ainsi, le service du Trésor public au Chili est habilité à interpréter la législation fiscale, comme indiqué à l'article 6A, paragraphe 1, du Code des impôts ⁷.

Enfin, il est pertinent de se fonder sur la compétence reconnue à la Direction du travail de trancher en cas de recours intenté contre les contestations ou les réclamations formulées par les employeurs et les travailleurs au cours de la négociation, au sujet d'un projet de

⁵ Décret-loi n° 2, du 30 mai 1967, art. 1, paragr. 1.

⁶ <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=3485>

⁷ <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=6374>

convention collective, pour les raisons indiquées à l'article 339 du Code du travail. À cet égard, l'article 340 dispose ce qui suit:

Article 340. Règles de procédure. Les contestations et réclamations mentionnées à l'article précédent doivent être présentées à l'inspection du travail compétente, selon les modalités suivantes:

- e) L'inspecteur du travail doit prononcer la résolution dans un délai de cinq jours à compter de la fin de l'audience. Si les contestations et les réclamations concernent plus de 1 000 travailleurs, c'est le directeur du travail qui se prononcera à ce sujet.*
- f) Cette résolution ne peut être contestée que par un recours en révision dans un délai de trois jours. La décision sur le recours en révision doit être prise dans un délai de trois jours et elle est contestable en justice dans un délai de cinq jours, conformément à la procédure établie à l'article 504 du Code du travail.*

Il en ressort que la Direction du travail a agi en pleine conformité avec les facultés que la loi lui reconnaît lorsqu'elle a émis les avis et les résolutions mentionnés par le plaignant. En d'autres termes, l'affirmation selon laquelle elle a «usurpé les fonctions» d'un autre organe administratif est totalement fausse.

b.2. Situation de l'entreprise MERKEN

Conformément à ce qu'indique la Direction du travail, le 6 septembre 2018, les cinq syndicats suivants ont soumis conjointement à l'entreprise MERKEN le projet de convention collective RUT n° 76.425.376-0: *Syndicat national interentreprises de manipulatrices d'aliments PAE et PAP Victor Jara* – RSU n° 07030189, *Syndicat national interentreprises de manipulatrices d'aliments PAE et PAP Gladis Marín* – RSU n° 04010357, *Syndicat national interentreprises de manipulatrices d'aliments SIMADA* – RSU n° 09010730, *Syndicat interentreprises de manipulatrices d'aliments* – RSU n° 13111436 et *Syndicat d'entreprise et d'aliments Javiera Carrera* – RSU n° 04.03.0183.

Le 14 septembre 2018, l'entreprise MERKEN a communiqué sa réponse à la commission syndicale chargée de la négociation. Se fondant sur les articles 339 et suivants du Code du travail, elle contestait la légalité du projet présenté ainsi que la présence de divers travailleurs figurant sur la liste des participants à la négociation.

La commission syndicale a répondu aux contestations formulées par l'entreprise le 20 septembre 2018. La discussion entre les parties portait essentiellement sur la question de savoir si les syndicats interentreprises avaient respecté, d'une part, le quorum et, d'autre part, la disposition de l'article 364 du Code du travail, prévoyant que les travailleurs qu'ils représentent doivent appartenir au même secteur ou au même domaine d'activité:

Aux fins de la négociation collective, les syndicats interentreprises doivent réunir des travailleurs occupés dans des entreprises du même secteur ou ayant la même activité économique. De plus, pour qu'un syndicat interentreprises puisse négocier collectivement dans une entreprise, le nombre total de ses adhérents ne doit pas être inférieur aux quorums indiqués à l'article 227 en ce qui concerne les travailleurs qu'il représente dans cette entreprise. Le syndicat interentreprises peut, à tout moment, négocier conformément aux dispositions de l'article 314 [qui traite de la négociation non réglementée].

Dans la résolution n° 776 du 1^{er} octobre 2018, l'Inspection communale du travail de Santiago Oriente (ci-après ICT Santiago Oriente) rejetait les allégations de la commission chargée de la négociation au motif que les quatre syndicats interentreprises ne respectaient pas les dispositions légales applicables en matière de quorum et d'affiliation, les travailleurs devant être occupés dans des entreprises du même secteur ou domaine d'activité. C'est ainsi que seul le syndicat d'entreprise «Alimentos Javiera Carrera» a été autorisé à participer à la négociation collective réglementée, comme confirmé par la résolution n° 813 du 16 octobre

de la même année émise par l'ICT Santiago Oriente. Ce syndicat a signé une convention collective le 18 octobre 2018.

Le 19 octobre 2018, conformément aux dispositions de l'article 340 f) du Code du travail, l'ensemble des syndicats ont interjeté recours contre la résolution n° 813 devant le deuxième Tribunal du travail de Santiago qui, par décision du 21 janvier 2019, leur a donné gain de cause, décision confirmée par celle du 8 mai 2019 de la Cour d'appel de Santiago. Ce jugement établissait que les syndicats plaignants qui avaient présenté le projet de convention collective remplissaient les conditions requises pour mener des négociations avec l'entreprise MERKEN et que celles-ci devaient donc se poursuivre sans plus tarder.

Parallèlement à cette procédure judiciaire, les discussions ont continué entre les parties et, le 9 novembre 2018, l'entreprise MERKEN et le Syndicat national interentreprises de manipulatrices d'aliments PAE et PAP Gladis Marín ont signé une convention collective. Le 30 novembre de la même année, l'entreprise a signé une autre convention avec le Syndicat national interentreprises de manipulatrices d'aliments SIMADA.

Donnant suite à la décision de la Cour d'appel de Santiago relative à la reprise de la négociation collective réglementée, l'ICT Santiago Oriente a rendu l'avis n° 1220 du 6 juin 2019 établissant que seuls étaient concernés les deux syndicats qui, à ce jour, n'avaient pas souscrit de convention collective avec l'entreprise MERKEN, à savoir le Syndicat national interentreprises de manipulatrices d'aliments PAE et PAP Victor Jara et le Syndicat interentreprises de manipulatrices d'aliments, au motif que les autres organisations syndicales participant à la négociation collective avaient déjà signé des conventions avec l'entreprise.

Le 7 juin 2019, la commission chargée de la négociation a déposé un recours contre cet avis, faisant valoir qu'il contrevenait à la décision de la Cour d'appel de Santiago. Le 14 juin de la même année, dans la résolution n° 436, l'ICT Santiago Oriente accueillait ce recours et approuvait la reprise de la négociation collective par tous les syndicats participants dans un délai de dix jours consécutifs, période pendant laquelle l'entreprise pouvait présenter une dernière offre, tandis que la commission chargée de la négociation pouvait de son côté solliciter auprès de la Direction du travail, en représentation de tous les syndicats, la mise à disposition d'un huissier lors du scrutin de grève.

Au terme du délai de dix jours, l'entreprise MERKEN n'avait pas présenté de dernière offre. Aussi, conformément au deuxième paragraphe de l'article 346 du Code du travail, il a été considéré que la dernière proposition formelle qu'elle avait faite concernant le projet de convention collective, le 6 septembre 2018, constituait sa dernière offre. Par ailleurs, la commission chargée de la négociation n'a pas voté la grève ni n'a sollicité auprès de la Direction du travail la mise à disposition d'un huissier dans le délai fixé de dix jours. De fait, ce n'est que bien longtemps après, le 12 septembre 2019, que la commission a présenté une demande de mise à disposition d'un huissier, laquelle a été refusée par avis n° 2015 du 16 septembre 2019, en raison de son caractère manifestement tardif.

Le 19 juin 2019, peu de temps avant que soit adoptée la résolution n° 436, la commission chargée de la négociation a demandé au deuxième Tribunal du travail de Santiago de faire exécuter la décision du 8 mai 2019. Le tribunal a transmis la demande à la Direction du travail, qui a répondu le 4 juillet de la même année. Lors de l'audience spéciale convoquée le 19 juillet 2019 par le tribunal, la Direction du travail a affirmé avoir scrupuleusement appliqué la décision, tel qu'il ressort de la résolution n° 436. Sur ce, le Tribunal du travail de Santiago a renvoyé l'affaire au Tribunal chargé du recouvrement des indemnités et des prestations d'aide sociale de Santiago, lequel, dans le jugement C-3815-2019, lui a retourné le dossier, arguant de l'absence d'obligation de prélèvement en liquide. Au bout du compte, la Cour d'appel de Santiago, se prononçant sur ce conflit de compétences, a conclu que l'affaire relevait du Tribunal chargé du recouvrement des indemnités et des prestations

d'aide sociale de Santiago. Dans le jugement C-5205-2019, ce dernier a ordonné à la Direction du travail d'exécuter la décision en question, ordre auquel celle-ci a opposé une exception de paiement. Le tribunal y a consenti à titre de preuve et l'affaire en est à cette étape de la procédure.

En définitive, comme il ressort de l'exposé détaillé des faits, dans toutes les initiatives qu'elle a prises dans le cadre de la négociation collective entre l'entreprise MERKEN et les syndicats, la Direction du travail a respecté la législation en vigueur. Il apparaît clairement que l'allégation selon laquelle les syndicats interentreprises seraient dans l'impossibilité de négocier collectivement est complètement fausse. Les syndicats ont à tout moment eu accès aux recours judiciaires et administratifs existants, les procédures judiciaires ont suivi leur cours et, contrairement à ce que prétend le plaignant, une fois que les jugements ont été fermes et exécutoires, la Direction du travail les a appliqués au pied de la lettre.

c. Conclusion

Il ressort des arguments exposés que l'allégation d'usurpation de fonctions par la Direction du travail n'a aucun fondement et qu'elle est totalement erronée. Il demeure en revanche établi que la Direction du travail a agi en pleine conformité avec les compétences que lui confère sa loi organique, laquelle est en tout point respectueuse de la Constitution politique de la République du Chili.

Il ressort également de ce qui précède que l'allégation selon laquelle les syndicats interentreprises seraient dans l'impossibilité de négocier collectivement n'a aucune réalité.

Pour ce qui est de l'État, il ne fait aucun doute qu'il a garanti le droit des syndicats d'accéder à tout moment aux voies de recours judiciaires et administratifs et que les procédures judiciaires ont suivi leur cours légal.

Il n'est pas établi non plus que la Direction du travail ait *«refusé d'appliquer»* et *«n'entend pas respecter»* le jugement rendu par le deuxième Tribunal du travail de Santiago et la décision de la Cour d'appel qui l'a confirmé. Au contraire, comme elle l'a prouvé, la Direction du travail a appliqué scrupuleusement cette décision favorable aux syndicats.

Enfin, les faits démontrent que la Direction du travail n'a pas refusé de mettre à disposition un huissier lors des scrutins de grève et des élections syndicales. Comme il ressort de la résolution n° 436, l'ICT Santiago Oriente a accordé un délai de dix jours pour que la commission chargée de la négociation sollicite auprès de la Direction du travail la mise à disposition d'un huissier pour voter la grève, ce qui, comme indiqué, n'a pas été fait. Qui plus est, il convient de signaler que le système juridique chilien autorise le recours à d'autres agents publics pour les scrutins en question. Comme l'indique l'article 313 du Code du travail, les élections auxquelles il doit être procédé lors de la négociation collective peuvent se dérouler devant un officier d'état civil, un notaire ou tout autre fonctionnaire de l'administration publique agissant en qualité d'huissier.

Pour conclure, les allégations du plaignant sont totalement infondées, il n'a été porté atteinte à aucune des conventions citées et, par conséquent, ces allégations doivent être rejetées.

3. Questions relatives à la mise en place présumée d'un système de briseurs de grève

a. Faits allégués

Le plaignant allègue que l'État du Chili, et en particulier le ministère des Transports et des Télécommunications, la Direction du travail, les tribunaux et la législation nationale elle-même autorisent la mise en place de systèmes de briseurs de grève dans le but d'entraver les négociations collectives menées par les syndicats, ce qui constitue une violation des conventions n^{os} 87 et 98.

Pour étayer cette allégation, le plaignant se réfère, d'une part, à la situation des syndicats de travailleurs du secteur du transport public de Santiago occupés dans des entreprises du système Red Metropolitana de Movilidad (RED) et, d'autre part, à la grève organisée par les travailleurs de l'entreprise Pavicret Ltda.

En ce qui concerne le système RED, le plaignant allègue que, chaque fois que les travailleurs d'une entreprise de ce système font usage de leur droit de grève, le ministère des Transports et des Télécommunications met en œuvre un plan d'urgence ayant pour effet, vu ses caractéristiques, de briser la grève. Le plaignant précise que ce type de plan consiste à confier à des bus et à des conducteurs d'autres entreprises le soin d'assurer les services touchés par la grève. Il ajoute que le ministère des Transports et des Télécommunications déploierait des forces de police dans les gares routières pour intimider les travailleurs et que, à de nombreuses reprises, des grévistes auraient été arrêtés.

Comme indiqué précédemment, le plaignant considère que la législation nationale elle-même est en contradiction avec les conventions n^{os} 87 et 98 et *«contrevient expressément à l'ensemble de la jurisprudence de la Commission de l'application des normes et du Comité de la liberté syndicale»*. Ses critiques visent en particulier l'article 359 du Code du travail. Sous le titre *«restrictions à l'exercice du droit de grève»*, cet article régit la possibilité d'assurer un service minimum et de faire appel à des équipes d'urgence, dans le respect du principe du droit de grève.

Cette disposition ainsi que d'autres décisions administratives de la Direction du travail témoigneraient, selon le plaignant, du caractère purement déclaratif du droit de grève au Chili, une *«interdiction générale»* frappant l'exercice de ce droit dans la pratique. L'article 359 inciterait l'entreprise *«à recruter des travailleurs briseurs de grève pendant la négociation, ce qui est considéré expressément comme une pratique antisyndicale»*. À cela vient s'ajouter la jurisprudence des tribunaux qui, *«dans leurs jugements [...] disposent qu'il n'y a pas remplacement si celui-ci est effectué par un travailleur non syndiqué au moment de la grève»*.

Enfin, comme cela a déjà été souligné, le plaignant se réfère à la grève menée par les travailleurs de l'entreprise Pavicret Ltda. Dans ce cas, la négociation collective engagée par le Syndicat national des travailleurs (SME) le 20 juillet 2017 n'a pas abouti, en conséquence de quoi les travailleurs se sont mis en grève le 20 septembre. D'après le plaignant, l'entreprise aurait engagé des travailleurs briseurs de grève qu'elle aurait placés aux postes occupés par les grévistes. Ce même 20 septembre, le syndicat a déposé une plainte auprès de l'inspection du travail de Santiago Sur, qui aurait procédé à l'enquête et au contrôle cinq jours après le début de la grève, sur certains lieux uniquement et à des heures où aucun briseur de grève n'était présent. L'inspection aurait mis fin à son enquête après avoir identifié un briseur de grève. De façon confuse, le plaignant ajoute que l'inspection communale du travail a porté une plainte pour pratiques antisyndicales (S-10-2017) devant le Tribunal du travail de San Miguel le 17 octobre 2017. L'exposé des faits de cette plainte aurait été entaché de nombreuses erreurs. Le tribunal a finalement rejeté la plainte, ce qui, selon le

plaignant, constituerait également une violation évidente de la convention n° 87 par le juge chargé de statuer.

b. Observations du gouvernement du Chili

b.1. Système de transport public de la province de Santiago et des communes de San Bernardo et Puente Alto. Cadre légal applicable et rôle du ministère des Transports et des Télécommunications

Le secteur du transport public au Chili est un secteur dynamique et en constante évolution. Il repose non pas sur des biens privés, mais sur des *biens nationaux d'usage public*. L'action de l'autorité administrative doit donc s'inscrire dans un cadre réglementaire souple qui lui permette de répondre à l'évolution des besoins. C'est la raison pour laquelle la loi attribue de larges prérogatives au ministère des Transports et des Télécommunications, à savoir notamment:

- établir les conditions et les règles que les opérateurs des services de transport public de voyageurs doivent respecter;
- fixer les règles opérationnelles, en respectant les critères généraux inscrits dans la loi;
- réserver des voies à certains types de véhicules ou à certains services dans le but d'améliorer le fonctionnement du système et réglementer toutes les fonctions complémentaires, notamment d'appui en matière d'administration et de gestion.

Dans la même optique, l'alinéa 1 de l'article premier de la loi n° 18.059 confère au ministère le statut d'organisme national responsable de la circulation et définit comme suit ses attributions ⁸:

Le ministère des Transports et des Télécommunications est l'organisme national chargé de proposer des politiques relatives à la circulation sur les rues, chemins et autres voies publiques ou d'usage public et de coordonner, évaluer et contrôler l'application de ces politiques.

En vertu des prérogatives susmentionnées et des autres attributions qui lui sont conférées par la loi ⁹, le ministère des Transports et des Télécommunications a attribué des concessions d'usage («conditions particulières d'exploitation») de certaines voies publiques de Santiago à sept opérateurs, dénommés «concessionnaires» ¹⁰. Les services de transport public doivent

⁸ <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=29486>

⁹ Voir à cet égard la loi n° 18.059 portant modification du décret suprême n° 170 de 2016 du ministère des Transports et des Télécommunications, Sous-secrétariat aux transports; la loi n° 18.696 portant modification de l'article 6 de la loi n° 18.502 autorisant l'importation de véhicules, qui définit les règles régissant le transport public de voyageurs; la loi n° 18.290 qui fixe le texte révisé, consolidé et systématisé de la loi sur la circulation; et la loi n° 19.040 régissant l'acquisition par l'administration de véhicules, qui énonce des dispositions relatives au transport public de passagers; le décret-loi n° 343 régissant l'organisation et les attributions du Sous-secrétariat aux transports (1953) et le décret-loi n° 279 régissant les attributions du ministère de l'Économie en matière de transports et la restructuration du Sous-secrétariat aux transports (1960), émis par le ministère des Finances.

¹⁰ Concessionnaires: 1: Inversiones Alsacia; 2: Su-Bus Chile; 3: Buses Vule; 4: Express de Santiago Uno; 5: Buses Metropolitana; 6: Redbus Urbano; 7: Servicio de Transporte de Personas. Le concessionnaire 1 ne fait plus partie des prestataires de services depuis le 28 février 2019.

pouvoir s'appuyer, en matière de gestion, sur des services dits complémentaires¹¹. À cette fin, le ministère des Transports et des Télécommunications a conclu des contrats avec quatre autres opérateurs¹². L'entreprise Empresa de Transporte de Pasajeros Metro est l'un des opérateurs, parmi les plus importants, qui fournit des services complémentaires¹³. Depuis la fin de 2016, le service ferroviaire assurant la liaison entre Alameda et Nos, exploité par Trenes Metropolitanos, fait partie du système¹⁴.

Le «système de transport public» ou «Système Transantiago» (ci-après le «système») se compose de tous les éléments susmentionnés. Dans l'avis n° 30-802 du 28 janvier 2020, le ministère définit cette unité comme *«l'ensemble formé par les titulaires de concessions d'usage de voies publiques chargés de la prestation d'un service public urbain rémunéré de bus à Santiago, les prestataires de services complémentaires, et leurs successeurs légaux, ainsi que tout autre prestataire de services de transport public qui intégrera le système par le biais du moyen d'accès»*.

Il s'agit donc d'un système intégré structuré autour des opérations physiques, technologiques et financières des différents services de transport et services complémentaires qui le composent, sur la base d'un barème tarifaire.

¹¹ La clause 1.8 des contrats de concessions d'usage de voies publiques prévoit que les services complémentaires ci-après doivent être mis en place pour garantir le bon fonctionnement du système:

- émission et commercialisation du moyen d'accès;
- mise à disposition du système de rechargement du moyen d'accès;
- commercialisation, mise à disposition et installation des équipements de validation et d'enregistrement des étapes des déplacements;
- administration des ressources monétaires nécessaires pour le paiement de la prestation des services de transport et services complémentaires, et répartition entre les différents concessionnaires;
- collecte, traitement et diffusion des données relatives à la validation et à la localisation générées par les services de transport, nécessaires pour la gestion opérationnelle du système;
- autres services complémentaires que le ministère mandate ou fait exécuter, conformément aux règles en vigueur.

¹² Conformément à la loi n° 18.696 portant modification de l'article 6 de la loi n° 18.502 autorisant l'importation de véhicules, qui définit les règles régissant le transport de voyageurs, le ministère des Transports et des Télécommunications a conclu des contrats avec l'administrateur des finances de Transantiago (contrat AFT), l'entreprise SONDA (contrat SONDA), l'entreprise Empresa de Transporte de Pasajeros Metro (contrat METRO) et l'entreprise Indra Sistemas Chile (contrat INDRA).

¹³ Conformément aux dispositions de la convention de prestation de services au système de transport public de Santiago conclue entre le ministère des Transports et des Télécommunications et l'entreprise Metro le 26 juin 2013, approuvée par la décision spéciale n° 1860 de 2013 du ministère des Transports et des Télécommunications.

¹⁴ Conformément aux dispositions de la convention de prestation de services de transport dans le cadre du système de transport public de Santiago conclue entre le ministère des Transports et des Télécommunications et l'entreprise Trenes Metropolitanos le 22 décembre 2016, approuvée par la décision spéciale n° 3526 de 2016 du ministère des Transports et des Télécommunications.

b.2. Système de gestion des services de transport public
en cas d'interruption de service

Le plaignant allègue que le ministère des Transports et des Télécommunications s'est immiscé dans le processus de négociation collective et a entravé l'exercice du droit de grève des travailleurs des entreprises de transport public.

À titre préliminaire, il convient de noter que de nombreuses dispositions de la loi n° 18.696¹⁵ consacrent le «*principe directeur de la continuité du service*». Le ministère des Transports et des Télécommunications a l'obligation de veiller au respect de ce principe, sans lequel il est impossible de répondre correctement aux besoins des usagers. Cette obligation est impérative lorsque la continuité du service est menacée, comme en cas de faillite du concessionnaire ou de l'opérateur, de difficultés d'ordre opérationnel ou financier de l'entreprise, ces aléas pouvant nuire au bon fonctionnement des services.

L'article 3 *terdecies* de la loi n° 18.696 établit expressément le principe de continuité du service de transport public:

De la continuité du service. Le ministère des Transports et des Télécommunications prend les mesures nécessaires pour garantir la continuité de la prestation du service public et protéger les droits des usagers ainsi que ceux des travailleurs du concessionnaire concerné, et, par l'intermédiaire du ministère de l'Intérieur, peut recourir aux forces de l'ordre pour obtenir le plein respect de ses avis, instructions et résolutions. Cela ne porte pas atteinte au droit de grève exercé dans les conditions prévues par la loi.

Ce nonobstant, le ministère des Transports et des Télécommunications peut décider d'appliquer le régime général prévu au premier alinéa de l'article 3.

De même, le ministère des Transports et des Télécommunications, indépendamment du régime réglementaire en vigueur, peut demander à l'entreprise Metro S.A. ou à ses filiales ou aux entreprises associées de fournir un renfort si cela est nécessaire pour assurer la continuité du service, son efficacité et son bon fonctionnement ou pour d'autres raisons d'intérêt général...

Ainsi, en vertu du premier alinéa dudit article, le ministère des Transports et des Télécommunications est chargé de prendre les mesures nécessaires pour garantir la continuité du service de transport public, qualifié de «*service public*»; il est habilité également à recourir aux forces de l'ordre sans que cela puisse être considéré comme une atteinte au droit de grève.

D'autre part, l'alinéa 3 dudit article prévoit que le ministère des Transports et des Télécommunications peut demander directement à l'entreprise Metro de fournir des services de transport public de renfort lorsque cela est nécessaire pour garantir la continuité du service ou pour d'autres raisons d'intérêt général. Ainsi, la loi assigne au ministère la mission de garantir que le service public est assuré et de protéger les droits des usagers.

De même, le bureau du Contrôleur général de la République a indiqué à plusieurs reprises (notamment dans les avis n° 54.108/2009, n° 34.100/2010, n° 52.859/2011 et n° 55.242/2011) que le ministère des Transports et des Télécommunications doit veiller au bon fonctionnement du système de transport public et assurer la continuité du service. Ainsi, dans l'avis n° 34.100/2010, le Contrôleur général établit ce qui suit eu égard au droit de grève et à la continuité du service: «... *s'agissant de la compétence de cet organisme de contrôle en la matière, il y a lieu de conclure que le droit de cesser le travail dont peuvent se prévaloir les travailleurs conformément aux lois régissant leurs relations avec l'employeur est sans préjudice du devoir qui incombe au ministère des Transports et des Télécommunications, en sa qualité de responsable de l'octroi des concessions, de veiller à la bonne exécution des*

¹⁵ <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30078>

contrats de concession et de la prestation de service public qui en découle, sans que, pour autant, les mesures prises en ce sens puissent être contestées et considérées comme une immixtion dans la relation de travail entre le concessionnaire et les travailleurs».

Par conséquent, conformément à la législation nationale et à la jurisprudence administrative du bureau du Contrôleur général de la République, le rôle du ministère des Transports et des Télécommunications ne saurait être qualifié comme le fait le plaignant. Les prérogatives que le système juridique confère à ce ministère en la matière visent à donner à ce dernier les outils nécessaires pour qu'il puisse s'acquitter de la mission que la loi lui assigne, à savoir veiller au bon fonctionnement, régulier et continu, du service de transport public de voyageurs. Ces prérogatives ne doivent en aucun cas viser un objectif différent, de nature à entraver ou mettre en péril l'exercice des droits des travailleurs des entreprises du système.

Les contrats de concession d'usage de voies et les conditions particulières d'exploitation en vigueur prévoient, à l'annexe 3, des outils destinés à concilier ces objectifs, compte tenu du caractère évolutif du transport public, de l'obligation de veiller au respect du principe de la continuité du service public et de l'obligation de protéger les droits des usagers ainsi que ceux des travailleurs concernés. Parmi ces outils figurent les *«programmes d'exploitation»* et les *«protocoles d'action en cas d'urgence»*.

Les *programmes d'exploitation* définissent les modalités du service de transport que l'opérateur doit fournir dans le cadre du contrat en vigueur et les critères servant à évaluer le degré d'exécution atteint. L'annexe 3 traite de l'élaboration, de l'approbation et de la modification de ces programmes, ainsi que de la procédure de modification de leur contenu et des critères y relatifs. Il convient d'ajouter qu'ils prévoient en général des mécanismes de participation (municipalité, réunion de voisins).

Les *protocoles d'action en cas d'urgence* tiennent compte de la nature du transport public, et notamment des événements et incidents qu'il est difficile de prévoir, ainsi que de la coordination qui doit être assurée entre les différents acteurs du système pour garantir la continuité du service. Dans l'annexe 3 des contrats et conditions d'exploitation, ces protocoles sont définis comme *«un document évolutif qui sera modifié pendant la durée de validité du contrat de concession [ou des conditions particulières d'exploitation, le cas échéant] selon les exigences du concessionnaire [ou de l'opérateur, le cas échéant] ou du ministère, afin de perfectionner les mécanismes de communication et d'action conjointe»*.

Selon cette définition, ces instruments visent à établir un protocole d'action contraignant pour les entreprises concessionnaires et prestataires de services et pour le ministère des Transports et des Télécommunications, un protocole qui permette de réagir adéquatement aux changements temporaires de l'offre ou de la demande de services de transport public à Santiago. À cette fin, sont établis des mécanismes d'information et de communication entre le concessionnaire ou l'opérateur et le centre de contrôle des bus ¹⁶. L'objectif est de régler les problèmes sur la base de normes appropriées et, par ailleurs, de définir les obligations et les droits des parties au moment d'exécuter, lorsqu'il faut déterminer les instances responsables à chaque étape du protocole.

Il importe de souligner que ces protocoles ne s'appliquent pas seulement aux grèves de travailleurs occupés dans des entreprises du système, mais dans de multiples cas d'aléas ayant des causes diverses: accidents, incidents d'exploitation, modifications de parcours

¹⁶ Le centre est situé au sein de la direction de l'exploitation et de la maintenance du secrétariat exécutif de la direction du transport public métropolitain. Cet organisme est chargé de surveiller l'exploitation courante des bus ainsi que la mise en œuvre des programmes d'entretien des bus. En outre, il supervise en continu les services de transport public métropolitain et effectue des tâches de liaison, de gestion et d'analyse, pour assurer le bon fonctionnement du système.

(programmées ou non), pannes de bus, demandes de renfort, urgences touchant le métro, extrême urgence, actes de vandalisme.

Pour chacun de ces cas, le protocole prévoit des moyens de liaison particuliers entre les différents acteurs du système, l'objectif étant de faire en sorte que les conditions normales d'exploitation soient rétablies le plus rapidement possible. Le cas particulier des grèves de travailleurs figure dans la catégorie des cas d'extrême urgence.

Certaines urgences sont dites extrêmes en raison non pas du fait qui les produit, mais de leurs conséquences sur le système. Elles entraînent des modifications temporaires de l'offre de l'un ou de plusieurs opérateurs résultant de la décision de suspendre, totalement ou partiellement, leurs services, afin de mettre en œuvre un plan d'urgence dans une situation qualifiée d'extrême. Ce plan vise en priorité à déterminer quels sont, parmi les services suspendus, ceux qu'il faut remplacer en priorité, compte tenu de leur importance au regard de la capacité de transport de l'opérateur et des conditions particulières dans lesquelles ces services sont fournis (c'est-à-dire s'il existe ou non un service de remplacement).

Une fois établie la faisabilité de l'opération, le plan est annoncé aux entrepreneurs de transport, aux usagers et aux autres organismes concernés. Sa mise en œuvre fait l'objet d'un suivi quantitatif et qualitatif. Enfin, les données sont complétées et un rapport de situation est établi. Les renforts sont requis pendant dix jours s'il faut faire face à une situation directement préjudiciable aux usagers. S'il faut prolonger cette période, un accord est conclu entre le secrétariat exécutif de la direction des transports publics métropolitains et les opérateurs concernés.

Il convient de souligner que, conformément au *protocole d'action* en vigueur, une fois confirmée la mesure de suspension totale ou partielle, on détermine quels sont les services structurants de la concession faisant l'objet de la suspension. Est ainsi défini l'ensemble de ses services de base, dont l'exploitation ne doit pas être interrompue, vu leur importance (capacité de transport) ou l'absence de services de remplacement.

Le protocole reconnaît que, de manière générale, il n'est pas possible de compenser les services fournis par le concessionnaire en temps normal; il faut donc définir une demande critique à satisfaire impérativement, en partant de l'hypothèse qu'elle se situe à 60 pour cent au moins de la capacité programmée de chaque service structurant suspendu. C'est sur cette base qu'est calculé le nombre de véhicules auxiliaires requis. On fait alors appel à la flotte de réserve du concessionnaire ou, si sa capacité est insuffisante, à celle du système.

Par conséquent, le protocole d'action en cas d'urgence (possibilité de grève notamment) vise expressément à créer les conditions nécessaires pour satisfaire une demande critique de transport, comme indiqué plus haut. Ce plan n'a donc pas pour objet, ni pour effet, de remplacer les services fournis par une entreprise, mais bien de garantir la continuité d'un service, dans la seule mesure où il est impossible d'appliquer d'autres mesures compte tenu de la nature de l'urgence considérée.

Il importe de préciser que, lorsqu'elle met en œuvre un plan d'urgence, l'entreprise est tenue d'utiliser tous les moyens à sa disposition pour fournir les services qu'elle est en mesure d'assurer en fonction des ressources dont elle dispose, et de respecter strictement la législation du travail applicable, sans qu'existe aucune exception contractuelle, permettant de la libérer temporairement (pendant la durée de la situation d'urgence) de ces obligations légales.

Enfin, nous saisissons cette occasion pour rappeler que les organes de contrôle de l'OIT, et en particulier le Comité de la liberté syndicale, ont signalé que la définition des services minima devant être assurés en cas de grève de travailleurs du secteur du transport public est

parfaitement acceptable et conforme aux conventions de l'Organisation applicables en la matière, puisqu'il s'agit d'un service public d'importance primordiale ¹⁷.

b.3. Protection des travailleurs prévue dans le nouveau système de transport, en ce qui concerne particulièrement les plans d'urgence en cas de grève, avec suspension des services

Les nouveaux contrats mis en place dans le cadre de la procédure d'appel d'offres relative à la concession d'exploitation de voies publiques, dont les clauses doivent encore être examinées par le Contrôleur général de la République afin que la légalité puisse en être établie, régissent plusieurs aspects relatifs à la protection des travailleurs du système de transport.

Plus précisément, tous les contrats signés à l'issue de la procédure d'appel d'offres constituent une concession administrative soumise non seulement aux normes, principes et procédures prévus par ceux-ci, mais aussi à toutes les obligations prévues par la législation en vigueur ¹⁸ ainsi qu'aux règlements établis conformément à ces textes. Les entreprises concessionnaires sont soumises aux dispositions en vigueur et à venir concernant les conditions d'exploitation des services de transport rémunéré de voyageurs et d'usage de voies publiques, ainsi qu'aux dispositions se rapportant au respect de normes techniques et à l'émission de polluants, lesquelles sont considérées comme faisant partie intégrante des contrats de concession de voies publiques.

Dans le cadre de la concession d'exploitation de voies publiques, les contrats actuels comme ceux à venir doivent établir qu'il incombe à l'opérateur de faire respecter la législation en vigueur et qu'il revient au ministère du Travail de contrôler l'application de celle-ci.

Les nouveaux instruments comportent les principaux éléments suivants:

- a) **Contenu des clauses des contrats relatifs à la concession d'exploitation de voies publiques:** Conformément aux dispositions de la loi n° 18.696, qui fixe des normes concernant le transport de voyageurs, les clauses susmentionnées établissent des critères afin que soient notamment pris en compte les soumissionnaires qui offrent de meilleures conditions d'emploi et de rémunération aux travailleurs. Sont définies, par exemple, les «*dépenses moyennes de personnel*», qui constituent une valeur minimale correspondant à la rémunération provisionnée annuellement pour le personnel

¹⁷ *Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale, 1996* (ci-après Recueil 1996), paragr. 556; 316^e rapport, cas n° 1985, paragr. 324; 320^e rapport, cas n° 2057, paragr. 780; 329^e rapport, cas n° 2174, paragr. 795; 333^e rapport, cas n° 2251, paragr. 990; 336^e rapport, cas n° 2300, paragr. 383; 337^e rapport, cas n° 2355, paragr. 630; et 338^e rapport, cas n° 2364, paragr. 975.

¹⁸ Voir en particulier, en ce sens, la loi n° 18.059 portant modification du décret suprême n° 170 (2016) du ministère des Transports et des Télécommunications, Sous-secrétariat aux transports; la loi n° 18.696 portant modification de l'article 6 de la loi n° 18.502 autorisant l'importation de véhicules, qui énonce et définit les règles régissant le transport de voyageurs; la loi n° 18.290 qui fixe le texte révisé, consolidé et systématisé de la loi sur la circulation; la loi n° 19.040 qui fixe des normes régissant l'acquisition par l'administration de véhicules, qui énonce d'autres dispositions relatives au transport public de voyageurs; la loi n° 19.880 qui établit les bases des procédures administratives applicables aux actes des organes de l'administration de l'État; la loi n° 20.378 crée une allocation nationale dédiée au transport public rémunéré de passagers; le décret-loi n° 343 définissant l'organisation et les attributions du Sous-secrétariat aux transports de 1953; et le décret-loi n° 279 régissant les attributions du ministère de l'Économie en matière de transports et la restructuration du Sous-secrétariat aux transports de 1960, émis par le ministère des Finances.

d'exploitation. Les dépenses de personnel incluent la rémunération brute, les primes et la formation.

- b) **Obligations:** Les nouveaux contrats prévoient spécifiquement que les opérateurs sont tenus de:
- verser les salaires, payer les cotisations sociales, de prévoyance et d'assurance-maladie, ainsi que tout émolument revenant au personnel de l'entreprise concessionnaire, conformément à la loi, au contrat de concession et aux contrats de travail;
 - respecter la grille budgétaire établie chaque année pour les dépenses moyennes de personnel, conformément aux dispositions de la fiche technique;
 - élaborer et mettre en œuvre une politique en matière de santé et de sécurité des travailleurs;
 - fournir, pendant toute la durée du contrat de concession, les ressources nécessaires pour prendre en charge les éventuelles indemnités dues aux travailleurs au terme de la concession;
 - se conformer strictement aux dispositions des articles 183-A et suivants du Code du travail, qui régit le travail en sous-traitance;
 - respecter le quota minimum de femmes au sein du personnel d'exploitation, dans la mesure où le quota de personnel certifié est lui aussi respecté, conformément aux dispositions du catalogue «ChileValora» établi par la Commission du système national de certification des compétences professionnelles, un service public créé en vertu de la loi n° 20.267 (2008);
 - obtenir et conserver la certification nationale Nch3262-2012 (délivrée par l'Institut national des normes) concernant les systèmes de gestion de l'égalité entre les sexes et de la conciliation entre vie professionnelle, vie familiale et vie privée;
 - promouvoir la formation du personnel compétent, que celle-ci soit à la charge de l'opérateur ou des compagnies de bus.
- c) **Fonds pour l'indemnisation des travailleurs:** Il s'agit d'un compte bancaire géré par l'opérateur sur lequel ce dernier est tenu de déposer, chaque mois, une somme d'argent visant à payer les éventuelles indemnités dues aux travailleurs, en valeur réelle (et pas uniquement en valeur comptable). Ce compte n'est pas en libre accès; c'est le ministère des Transports et des Télécommunications qui autorise les retraits aux fins susmentionnées.
- d) **Quotas de femmes:** Les nouveaux contrats imposent un quota minimum de femmes au sein du personnel d'exploitation. On entend par «personnel d'exploitation» le personnel chargé de la conduite, de l'entretien, du contrôle de la fraude et d'autres activités en lien avec l'exploitation, qu'il s'agisse de travailleurs directement recrutés par l'entreprise concessionnaire ou de sous-traitants. Le personnel de direction, les membres occupant un poste exécutif ou administratif et le personnel de nettoyage ne font pas partie du personnel d'exploitation.
- e) **Certification relative aux profils professionnels:** Cette obligation n'existe pas dans les contrats en vigueur. Dans les nouveaux contrats, la certification du personnel occupant les postes suivants est obligatoire: conducteur/conductrice professionnel/le

– transport public métropolitain de voyageurs; opérateur/opératrice dans un centre de gestion de flotte; organisateur/organisatrice de transports; chef/cheffe de quai; régulateur/régulatrice de trafic.

Cette obligation doit être remplie conformément au calendrier fixé, qui définit le pourcentage du personnel qui doit être accrédité chaque année.

- f) **Autres certifications:** Les nouveaux contrats établissent l'obligation de se doter, dans le délai fixé par les différents instruments, de la certification nationale NCh3262-2012 relative aux systèmes de gestion de l'égalité de genre et de la conciliation entre vie professionnelle, vie familiale et vie privée ainsi que de la certification ISO 39001:2012 – Systèmes de management de la sécurité routière, sous peine d'une amende.
- g) **Formations:** Tous les contrats stipulent que le personnel doit obligatoirement recevoir un certain nombre d'heures de formation.

Les nouveaux contrats prévoient que ces formations doivent être dispensées par un institut technique agréé selon la norme NCh2728-2015. Ils prévoient en outre que les plans annuels de formation doivent obligatoirement être remis au ministère des Transports et des Télécommunications en vue de leur examen préalable.

Enfin, les contrats incluent un nombre d'heures minimum de formation pour les conducteurs ne disposant pas d'expérience préalable.

- h) **Assurances:** Les opérateurs devront se conformer aux dispositions de la loi n° 16.744 portant sur les accidents de travail et les maladies professionnelles, et par ailleurs souscrire pour le personnel chargé de la conduite et le personnel d'appui sur le terrain une assurance complémentaire prenant en charge les accidents personnels pendant toute la durée de la concession.
- i) **Équipement du personnel:** Les contrats actuels et à venir font obligation à l'employeur de doter les travailleurs d'un uniforme, été comme hiver. Les nouveaux contrats disposent en outre que l'accréditation est obligatoire pour le personnel d'appui sur le terrain.
- j) **Terminaux:** Les nouveaux contrats prévoient que les installations destinées au personnel chargé de la conduite devront disposer, a minima, d'un espace permettant aux travailleurs de se reposer et de s'alimenter, ainsi que de toilettes et de vestiaires séparés pour les hommes et pour les femmes. Cela vaut également pour les points d'arrêt visant à assurer la régulation des bus.

- b.4. Nombre de grèves dans le secteur ces dernières années,
nombre de syndicats existants (de formation récente),
négociations collectives entreprises.
Notification des instruments signés, étendue
de la négociation collective, effectifs syndiqués

Les grèves suivantes ont eu lieu ces dernières années:

- juin 2015: Express de Santiago Uno S.A.
- janvier 2017: Buses Vule S.A.
- septembre 2018: Subus Chile S.A.

Le tableau ci-après résume les négociations collectives entreprises:

Concession	Date des négociations collectives effectuées	Date des prochaines négociations collectives	Nombre de syndicats	Effectif syndiqué
2	Septembre 2018 Octobre 2018	Juillet 2020 Août 2020	10	5 848
3	Décembre 2016 Décembre 2016 Juillet 2018 Décembre 2019	Décembre 2020 Décembre 2020 Juillet 2021 Décembre 2022	45	4 800
4	Juin 2018 Août 2018 Septembre 2018 Octobre 2018	Octobre 2020	198	8 888
5	Septembre 2017	Août 2020	7	3 586
6	Mars 2017 Mai 2017 Juillet 2017	Janvier 2020 Mai 2020	8	2 916
7	Avril 2018 Juillet 2019	Juillet 2022	7	2 101

Il faut noter qu'il existe des syndicats d'entreprise et des syndicats interentreprises et qu'il est possible d'adhérer à plus d'un syndicat; par ailleurs, les contrats actuels passés avec les entrepreneurs de transport de voyageurs ne comportent pas d'obligation de communiquer des informations sur la portée et le résultat de la négociation.

c. Conclusion

Comme expliqué ci-dessus en détail, le système de transport public chilien se fonde sur un modèle intégré associant les aspects matériels, technologiques et financiers des différents services de transport et services complémentaires qui le composent. C'est pourquoi les mesures mises en œuvre par le ministère des Transports et des Télécommunications ont été déployées en conformité avec le droit en fonction de la nécessité d'assurer le service.

Il est démontré que le ministère des Transports et des Télécommunications a toujours inscrit son action dans le cadre légal en vigueur et cherché, au niveau institutionnel ainsi qu'à travers le contenu des contrats de transport public de voyageurs, à veiller au respect des droits des travailleurs.

De même, ce ministère a toujours eu le souci d'améliorer la protection des droits des travailleurs du secteur, ce qui va tout à fait dans le sens des normes internationales du travail.

En fin de compte, il n'est pas vrai que, dans le secteur du transport, ni dans aucun autre secteur, la grève est interdite, que des systèmes de briseurs de grève ont été mis en place et que la grève ne peut pas avoir lieu. Cela ressort clairement des chiffres présentés ici. De même, des négociations collectives ont été menées à bien tout à fait normalement, et elles ont souvent débouché sur l'adoption de conventions collectives, comme en témoignent les chiffres officiels fournis.

4. Questions relatives à la négociation interentreprises

a. Faits allégués

Le plaignant affirme que *«le gouvernement continue, [...] par voie de législation [nationale], d'exercer une discrimination à l'encontre des syndicats – de branche, interentreprises...»*. À titre d'exemple, il mentionne l'article 229 du Code du travail, selon lequel les travailleurs peuvent constituer des syndicats de ce type, à ceci près que, pour la désignation ou l'élection de leurs représentants, l'effectif minimum requis est bien supérieur à celui applicable *aux autres types de syndicats, tels que les syndicats d'entreprise ou d'établissement*. Le plaignant dénonce une autre discrimination, à savoir que, en vertu de l'article 221 du Code du travail, contrairement aux règles applicables aux autres types de syndicats, *«pour constituer un syndicat interentreprises, un huissier doit être désigné exclusivement par l'inspection du travail»*. Le plaignant ajoute que les décisions en la matière sont laissées à la discrétion des inspecteurs du travail, alors que ces derniers n'ont pas de revenus suffisants et sont donc *«une proie facile face aux tentatives de corruption des entrepreneurs»*.

Pour étayer ces allégations, le plaignant se réfère au conflit qui a opposé les syndicats de manipulatrices d'aliments à l'entreprise MERKEN, comme indiqué plus haut.

Le plaignant ajoute que les violations du droit à la négociation collective se produisent parce que parfois la loi n'autorise tout simplement pas les travailleurs à négocier ou parce que l'exercice de ce droit reste *«à la discrétion des employeurs et du gouvernement en place»*. À cet égard, il mentionne l'article 364, paragraphe 4, du Code du travail, qui prévoit que *«[d]ans les micro et petites entreprises, la négociation avec le syndicat interentreprises est volontaire ou facultative»*. Sur la base de cette disposition, l'employeur pourrait refuser de négocier, laissant les travailleurs totalement sans défense. À cela s'ajoute le fait, d'après le plaignant, que *«le licenciement sans motif valable ou par la seule volonté de l'employeur existe au Chili [et que c]ette situation affaiblit les organisations syndicales»*.

Pour le plaignant, ces dispositions sont contradictoires parce que *«le syndicat peut exister, mais [...] dans la pratique, il ne peut négocier collectivement»* et que ses membres *«eux-mêmes courent le risque de perdre leur emploi»* s'ils le font.

Le plaignant souligne que les violations concernent les travailleurs de la construction, temporaires, saisonniers, à la tâche ou engagés occasionnellement, du fait qu'ils *«peuvent négocier uniquement si la durée du travail pour lequel ils sont engagés est supérieure à un an»* et qu'ils *«n'ont pas non plus le droit de grève»*. Le sort des travailleurs qui ont un contrat de courte durée serait encore moins favorable, car ils ne pourraient négocier collectivement que si l'employeur y consent. À cet égard, le plaignant se réfère à l'avis n° 1489 du 26 mars 2010 de la Direction du travail.

À l'appui de ces allégations, le plaignant se réfère à la situation du Syndicat national interentreprises des travailleurs de la métallurgie, des communications, de l'énergie et des activités connexes (enregistré sous le numéro R.S.U.13.01.2411), du syndicat de l'entreprise Escapes Mendoza ainsi que des syndicats des entreprises Ecm Ingenieria S.A., Maestranza Americo Vespucio S.A., Industrias Ceresita S.A., Escapes Mendoza S.A. et Construcciones Y Servicios Siglo Verde S.A.

Enfin, le plaignant indique que tous les cas susmentionnés ont été portés devant la Direction du travail et devant les tribunaux, mais que ces derniers, *«par le biais [...] de différents subterfuges, ne reconnaissent pas les conventions sur la liberté syndicale dans leurs jugements»*. Malgré la gravité de ces accusations, le plaignant n'identifie pas avec précision les cas en question.

b. Observations du gouvernement du Chili

Le cas de l'entreprise MERKEN a déjà été traité ci-dessus et ne sera donc pas de nouveau abordé dans cette section. On rappellera toutefois que dans cette affaire, jugée en première instance devant le deuxième Tribunal du travail et en deuxième instance par la Cour d'appel de Santiago, une décision favorable aux syndicats a été prononcée et le jugement a déjà été pleinement exécuté par la Direction du travail.

En premier lieu, le gouvernement rejette en bloc les affirmations du plaignant, car ses prétentions s'appuient sur une interprétation erronée des conventions de l'OIT prétendument violées.

L'objectif de la loi n° 20.940 était d'uniformiser les principes de la négociation collective réglementée applicables aux syndicats d'entreprise et aux syndicats interentreprises; l'article 364 du Code du travail cité plus haut établit pour les seconds deux conditions d'entrée dans ce processus, de façon à aligner la réglementation applicable à leur constitution sur celle à laquelle sont soumis les premiers. Ainsi, aux fins de la négociation collective, le syndicat interentreprises doit réunir des travailleurs occupés dans des entreprises du même secteur ou ayant la même activité économique et compter dans l'entreprise où il négocie un nombre de membres égal à celui qui est fixé pour le syndicat d'entreprise (la règle de l'article 227 du Code du travail s'applique).

À ce stade, il convient de citer le Comité de la liberté syndicale du BIT: *«Un nombre minimum de membres requis au niveau de l'entreprise n'est pas en soi incompatible avec la convention n° 87 mais le seuil devrait être fixé à un niveau raisonnable, de façon à ne pas entraver la constitution des organisations, ce chiffre pouvant varier selon les conditions particulières dans lesquelles la restriction a été imposée.»* (voir Recueil 1996, paragr. 703). Ceci est en parfaite harmonie avec le droit chilien.

Dans les moyennes et grandes entreprises, la négociation collective avec le syndicat interentreprises – ses membres – est obligatoire. Dans les micro et petites entreprises, la négociation est volontaire ou facultative pour l'employeur. En cas de refus, les travailleurs syndiqués peuvent présenter un projet de convention collective et engager une négociation collective réglementée directement avec l'employeur, étant entendu qu'aux fins de cette négociation ils constituent un syndicat d'entreprise.

La commission chargée de la négociation du syndicat interentreprises est composée des dirigeants et des délégués syndicaux qui travaillent dans l'entreprise où se tient la négociation.

En vertu des articles 408 à 411 du Code du travail, les confédérations et fédérations peuvent présenter des projets de convention collective et engager une négociation réglementée. L'article 408 précise que les projets présentés par ces organisations doivent être élaborés en accord avec un ou plusieurs employeurs ou avec une ou plusieurs organisations d'employeurs.

Ceci est confirmé par le Comité de la liberté syndicale: *«La détermination du niveau de la négociation devrait relever essentiellement de la volonté des parties. Aussi, le refus des employeurs de négocier à un niveau déterminé ne constituerait pas une atteinte à la liberté syndicale.»* (Voir Recueil 1996, paragr. 852, et 321^e rapport, cas n° 1975, paragr. 117.)

Au Chili prévaut donc le principe de la négociation collective libre et volontaire, qui découle directement des dispositions de l'article 4 de la convention n° 98, selon lequel la

détermination du niveau de négociation collective devrait dépendre essentiellement de la volonté des parties; par conséquent, ce niveau ne devrait pas être imposé ¹⁹.

Conformément à ce qui précède et en vue de l'application concrète de ces normes, la Direction du travail a publié les textes suivants:

- Avis n° 1078/28 du 8 mars 2017 ²⁰, qui précise le sens et la portée de la loi n° 20.940 en ce qui concerne la négociation collective des travailleurs membres de syndicats interentreprises, la négociation collective des travailleurs temporaires, saisonniers ou engagés occasionnellement, ainsi que la présentation de projets de conventions collectives par les fédérations et confédérations. Au sujet des règles spéciales régissant la négociation collective des travailleurs membres de syndicats interentreprises, il est indiqué que *«[...] le législateur a donné au syndicat interentreprises deux possibilités pour engager la négociation collective avec une entreprise, en ce qui concerne les travailleurs qu'il représente au sein de cette entreprise: la procédure non réglementée (article 314 du Code du travail) et la procédure réglementée, à quelques modifications près liées à la taille de l'entreprise dans laquelle la négociation a lieu (...) on observe que la principale modification en la matière tient au caractère contraignant que le législateur a conféré à la négociation collective réglementée engagée au niveau d'une moyenne ou grande entreprise, sous réserve que les exigences légales soient respectées. Toutefois, il faut garder à l'esprit que, dans le cas de la négociation collective réglementée, le niveau auquel le syndicat interentreprises négocie est celui de l'entreprise, ce qui signifie que le syndicat ne négocie pas pour tous les travailleurs qu'il représente dans les différentes entreprises, mais exclusivement au nom des travailleurs qu'il représente dans cette entreprise spécifique»*.
- Avis n° 5835/131 du 1^{er} décembre 2017 ²¹, relatif aux consultations concernant les conditions que la loi n° 20.940 impose aux syndicats interentreprises pour négocier conformément au livre IV du Code du travail. Au sujet des règles spéciales régissant la négociation collective des travailleurs membres de syndicats interentreprises, il est indiqué que *«(...) selon la jurisprudence de la Direction [du travail] concernant la négociation collective des syndicats interentreprises, contenue dans l'avis n° 1078/28 du 8 mars 2017, l'un des objectifs que vise la loi n° 20.940 est de renforcer la capacité de négociation collective des travailleurs membres de ces organisations, en prévoyant à cet effet un ensemble de règles spéciales, au niveau de l'entreprise (...). Ainsi, selon le texte en question, le syndicat interentreprises ne négocie pas pour tous ses membres travaillant dans les différentes entreprises qui ont servi de base à la constitution de ladite organisation syndicale, mais exclusivement pour le compte de ceux qui sont occupés dans une entreprise spécifique»*.
- Avis n° 607/11 du 31 janvier 2018 ²², qui complète l'avis n° 1078/28 du 8 mars 2017 sur la négociation interentreprises dans les micro et petites entreprises, précisant que si, dans le cas de ces entreprises *«(...) l'employeur ne signifie pas dans le délai prévu son*

¹⁹ Voir Recueil 1996, paragr. 851; 302^e rapport, cas n° 1845, paragr. 514; 306^e rapport, cas n° 1906, paragr. 553; 308^e rapport, cas n° 1926, paragr. 629; 321^e rapport, cas n° 1975, paragr. 117; 325^e rapport, cas n° 2099, paragr. 193; 338^e rapport, cas n° 2326, paragr. 448, cas n° 2403, paragr. 600, et cas n° 2375, paragr. 1226.

²⁰ <https://www.dt.gob.cl/legislacion/1624/w3-article-111278.html>

²¹ <https://www.dt.gob.cl/legislacion/1624/w3-article-113968.html>

²² <https://www.dt.gob.cl/legislacion/1624/w3-article-114448.html>

acceptation ou son refus de négocier avec le syndicat interentreprises, il est entendu qu'il accepte de négocier collectivement».

- Avis n° 1250 du 7 mars 2018 ²³, qui dispose que, même lorsque le syndicat interentreprises, en raison de sa nature juridique, représente des travailleurs relevant de plusieurs employeurs, aux fins de la négociation, lesdits travailleurs doivent être occupés dans des entreprises du même secteur ou domaine d'activité économique.

On trouvera ci-après les statistiques sur les négociations collectives menées par les syndicats interentreprises de 2017 à juin 2019.

Année	Nombre de syndicats interentreprises ayant signé des conventions collectives réglementées	Nombre de conventions collectives signées	Travailleurs concernés			Nombre de conventions non affinitées
			Hommes	Femmes	Total	
2017	359	332	39 776	26 309	66 085	9
2018	484	439	43 592	32 116	75 708	26
Janvier-juin 2019	224	218	22 492	9 676	32 168	8

Source: Registres administratifs de la Direction du travail.

Document établi par le Département des études de la Direction du travail.

c. Conclusion

Il ressort des explications ci-dessus qu'au Chili la négociation collective, d'une part, existe bien aux niveaux supérieurs de l'entreprise et que, d'autre part, elle est effectivement appliquée, et ce en pleine conformité avec les conventions de l'OIT pertinentes et avec les décisions du Comité de la liberté syndicale.

5. Questions relatives à une prétendue incohérence entre la loi n° 20.940 portant modernisation du système de relations professionnelles et les conventions n°s 87 et 98

a. Faits allégués

Le plaignant affirme que la nouvelle loi n° 20.940 portant modernisation du système de relations professionnelles porte atteinte à une série de droits en matière de négociation collective et en particulier à l'article 4 de la convention n° 98.

En ce qui concerne l'élaboration de la loi susmentionnée, le plaignant ajoute que l'avis du tribunal constitutionnel qui, conformément à sa fonction de contrôle préventif de la constitutionnalité, est intervenu au cours de la procédure ne serait pas compatible avec celui des organes de l'OIT et que, de ce fait, il y aurait «un différend entre le Tribunal constitutionnel du Chili, l'État chilien et la communauté internationale concernant

²³ <https://www.dt.gob.cl/legislacion/1624/w3-article-114660.html>

l'obligation qu'ont les États Membres de l'OIT et parties au Pacte de Vienne de respecter les traités qu'ils ont ratifiés».

b. Observations du gouvernement du Chili

b.1. Élaboration de la loi n° 20.940

À titre préliminaire, il convient de rappeler que le pouvoir législatif a été saisi du projet de loi n° 20.940 le 29 décembre 2014 et que la réforme proposée donnait suite à l'engagement pris par le gouvernement (message présidentiel n° 1055-362 ²⁴) de moderniser le système chilien de relations professionnelles et de garantir un juste équilibre entre les parties, dans le respect de la liberté syndicale telle que consacrée dans les conventions pertinentes que le Chili a ratifiées.

Diverses propositions émanant d'espaces de dialogue social ont été prises en compte pour formuler le projet de loi, en particulier les suivantes:

- i) Conseil consultatif présidentiel «Travail et équité» (Commission Meller, rapport final *Hacia un Chile más justo: trabajo, salario, competitividad y equidad social* (2008)) ²⁵.
- ii) Accord entre la Centrale unitaire des travailleurs du Chili (CUT) et la Confédération de l'industrie et du commerce (CPC) (2012).
- iii) Rapport sur la réalité et le fonctionnement du marché du travail chilien (*Revisión del Mercado Laboral y Políticas Sociales: Chile* (2009)).
- iv) Attention particulière apportée aux commentaires les plus récents de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR) relatifs aux conventions n°s 87 et 98.

En outre, le Congrès national a organisé plusieurs audiences publiques, offrant l'occasion aux institutions et personnes ci-après d'exprimer leur point de vue sur le contenu de l'initiative: la Confédération de l'industrie et du commerce (CPC); l'Union nationale des travailleurs (UNT); l'Union nationale des organisations sectorielles des micro, petites et moyennes entreprises, et des travailleurs indépendants ou autonomes (UNAPYME); l'Instance nationale de coordination des syndicats interentreprises (CSI); FORUS; la Confédération de coordination des syndicats du commerce; Francisco Tapia Guerrero, professeur de droit du travail; Marcelo Soto Ulloa, avocat en droit du travail; la Centrale unitaire des travailleurs du Chili (CUT); l'Association pour le développement industriel (SOFOFA); la Confédération nationale des micro, petites et moyennes entreprises du Chili (CONAPYME); la Chambre nationale du commerce (CNC); la Confédération nationale des syndicats et des fédérations des travailleurs du commerce et des services (CONSFECOVE); Evelyn Matthei et Ricardo Solari Saavedra, anciens ministres du Travail et de la Prévoyance sociale; José Luis Ugarte Cataldo, universitaire et chercheur en droit du travail; Andrea Repetto Lisboa, économiste; Giorgio Boccardo Bosoni, directeur du Centre d'études de la Fondation Nodo XXI et universitaire, Université du Chili; le Centre d'études Libertad y Desarrollo; la Fondation Sol; le Syndicat des travailleurs d'ASMAR Talcahuano; la Chambre chilienne de la construction (CChC); l'Association des exportateurs de fruits du Chili (ASOEX); le secrétaire exécutif du Bureau permanent du dialogue social et du travail du secteur fruitier; Claudio Palavecino Cáceres, universitaire, spécialiste du droit du travail,

²⁴ <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/5389/>

²⁵ <http://www.consejoconsultivoemt.cl/wp-content/uploads/2014/09/Informe-Final-del-Consejo-Asesor-Presidencial-Trabajo-y- Equidad.pdf>

Université du Chili; la Confédération nationale des travailleurs du secteur du saumon (CONATRASAL); la Chambre maritime portuaire du Chili; l'Association du secteur du saumon du Chili; Bernardo Fontaine Talavera, économiste; la Société nationale d'agriculture (SNA); la Fédération sectorielle nationale des producteurs de fruits (FEDEFruta); l'Union portuaire du Chili; l'Association des exportateurs de produits manufacturés (ASEXMA); la Chambre du commerce de Santiago (CCS); Eduardo Caamaño Rojo, professeur de droit du travail; María Ester Feres Nazarala, ancienne directrice du travail; Emilio Morgado Valenzuela, avocat et universitaire; Fabio Bertranou, directeur du Bureau de l'OIT pour les pays du cône Sud de l'Amérique latine, et Kirsten María Schapira, spécialiste des normes internationales du travail et des relations professionnelles; Andrés Marinakis, spécialiste des politiques de marché et des institutions du travail; la Confédération des syndicats du secteur bancaire; Felipe Larraín, économiste et chercheur du Centre latino-américain de politiques économiques et sociales (CLAPES UC); la Fédération des travailleurs du cuivre (FTC); la Confédération des travailleurs portuaires du Chili (COTRAPORCHI); et la Centrale autonome des travailleurs – CAT.

Il ressort clairement de ce qui précède que des instances de dialogue social tripartite ont été associées dès l'origine du projet et tout au long du processus d'élaboration de la loi que conteste tant le plaignant. En outre, les aspects du modèle de relations professionnelles pour lesquels les organes de contrôle de l'OIT avaient précisément demandé un changement ont toujours été pris en considération.

b.2. Contrôle de la constitutionnalité

À la demande des sénateurs et des députés, au stade de son élaboration, le projet de loi n° 20.940 ²⁶ a été soumis au Tribunal constitutionnel du Chili pour qu'il en examine la constitutionnalité, eu égard plus particulièrement au statut d'agent de négociation, à

²⁶ Le Tribunal constitutionnel du Chili est composé de dix membres, appelés «ministres»; il exerce la plupart de ses compétences en séance plénière, en particulier pour ce qui touche au contrôle de la constitutionnalité.

Parmi ses domaines de compétences figurent:

- a. Le contrôle de constitutionnalité: le tribunal constitutionnel procède à un contrôle préventif et ultérieur de la légalité des dispositions (notamment des décrets ayant force de loi) donnant lieu, dans ce dernier cas, soit à une décision d'inapplicabilité, soit à un recours en inconstitutionnalité. Les contrôles préventifs sont soit facultatifs (à la demande du Président de la République, des chambres ou de certains de leurs membres en exercice), soit obligatoires (pour les lois d'interprétation de la Constitution, les lois organiques constitutionnelles et les traités internationaux contenant des normes propres à ce type de lois). Le tribunal examine également, à titre préventif et facultatif, la légalité des projets de réforme de la Constitution et les traités internationaux soumis à l'approbation du Congrès. Il exerce par ailleurs un contrôle préventif et ultérieur des normes émanant du pouvoir réglementaire (décrets et résolutions). Enfin, il règle les questions de constitutionnalité liées aux décisions rendues par les instances supérieures (Cour suprême et cour d'appel) et par le tribunal électoral.
- b. Le règlement des conflits de compétence entre les autorités politiques ou administratives et les tribunaux qui ne relèvent pas du Sénat.
- c. Les questions relatives à l'inéligibilité, aux incompatibilités, aux démissions et aux motifs justifiant le retrait des fonctions liées à certaines charges (Président de la République, ministres d'État, parlementaires): le tribunal rend une décision.
- d. Violation de la Constitution: le tribunal déclare l'inconstitutionnalité d'actes pouvant émaner d'organisations, de mouvements ou de partis politiques, ainsi que du Président de la République en exercice ou d'élus, comme le prévoit l'article 19, paragraphe 15, alinéas 6 et suivants.

l'extension des avantages de la couverture conventionnelle et au droit d'information et de négociation des syndicats interentreprises.

La décision du tribunal constitutionnel, rendue le 9 mai 2016 dans les affaires en souffrance n^{os} 3016-2016²⁷ et 3017-2016²⁸, fait partiellement droit à la requête, n'éliminant du projet de loi que les dispositions relatives au statut d'agent de négociation, parce qu'elles étaient inconstitutionnelles²⁹. Finalement, la nouvelle loi n° 20.940 a été promulguée et publiée au Journal officiel le 8 septembre 2016.

Cela dit, il convient de signaler à l'OIT que, naturellement, avant sa promulgation, un projet de loi n'a aucune force légale dans le système juridique interne du Chili. On ne peut donc affirmer, comme le fait le plaignant, que les actions ou les délibérations des instances qui interviennent aux différentes étapes de l'élaboration de la loi constituent une violation par l'État de ses obligations internationales, et encore moins qu'elles engagent sa responsabilité internationale.

b.3. Avis des organes de contrôle de l'OIT

Après la publication de la loi n° 20.940, le BIT a salué la façon dont elle a été élaborée. En effet, de nombreux acteurs sociaux y ont participé et leurs avis ont été présentés aux commissions compétentes, tant de la Chambre des députés que du Sénat. Ainsi, dans son rapport de 2017, la CEACR a noté ce qui suit à propos des conventions n^{os} 87 et 98:

1. *Articles 1 à 6 de la convention. Réforme de la législation du travail. [...] Comme suite aux demandes formulées au gouvernement dans des commentaires antérieurs à l'effet de modifier ou d'abroger certaines dispositions du Code du travail qui n'étaient pas conformes à la convention, la commission prend note avec satisfaction que la loi n° 20.940 [abroge plusieurs règles et] élimine les dérogations générales à la possibilité de négocier collectivement.*
2. *La commission prend note par ailleurs avec satisfaction de l'introduction par la loi n° 20.940 de différentes mesures additionnelles visant à promouvoir la négociation collective volontaire, comme l'élargissement du droit d'information (auquel un titre particulier est consacré dans la version modifiée du Code du travail et qui prévoit, notamment, l'obligation pour l'employeur de fournir les informations spécifiques sur l'entreprise qui sont nécessaires pour la négociation), la simplification de la procédure de négociation collective réglementée et le nombre accru de sujets susceptibles d'entrer dans la négociation.*
3. *Articles 2 et 3 de la convention. Questions législatives. S'agissant des demandes qu'elle avait formulées dans des commentaires antérieurs en vue de modifier ou d'abroger les dispositions ci-après du Code du travail non conformes à la convention, la commission prend note avec satisfaction des mesures suivantes [...].*
4. *Tout en prenant note avec intérêt de l'attribution aux autorités judiciaires du pouvoir de décider de la reprise du travail en cas de grève, la commission prie le gouvernement de fournir des informations sur l'application de cette disposition dans la pratique ainsi que sur les garanties compensatoires prévues pour les travailleurs qui pourraient être touchés.*

²⁷ <https://www.tribunalconstitucional.cl/ingresa-requerimiento-de-parlamentarios-respecto-de-proyecto-de-ley-sobre-reforma-laboral-rol-n-3016-16-cpt>

²⁸ <https://www.tribunalconstitucional.cl/expediente>

²⁹ <https://www.tribunalconstitucional.cl/expediente>

D'autre part, toujours à propos de la loi n° 20.940, mais se référant au contenu de la convention (n° 144) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976, la CEACR a indiqué:

À ce sujet, la commission prend note avec intérêt de l'adoption, le 29 août 2016, de la loi n° 20.940, dont l'article 4 porte création du Conseil supérieur du travail. Tripartite et consultatif, il a pour mission de contribuer à l'élaboration de propositions et de recommandations en vue de l'adoption de politiques publiques destinées à renforcer et promouvoir le dialogue social, ainsi qu'une culture de relations professionnelles justes, modernes et collaboratives.

Dans le cadre de son mandat, pendant les trois années suivant l'entrée en vigueur de la loi n° 20.940, le Conseil supérieur du travail doit publier un rapport annuel de suivi et d'évaluation sur la mise en œuvre et l'application de la loi, ainsi que sur toutes les mesures effectivement adoptées. Ces informations figurent dans les rapports que l'État du Chili a soumis au BIT ³⁰.

c. Conclusion

Comme cela a déjà été mentionné, des instances de dialogue social tripartite ont été associées à l'élaboration de la loi n° 20.940, dès l'origine du projet et tout au long du processus. En outre, la volonté de tenir compte des avis formulés par les organes de contrôle de l'OIT a toujours été présente.

En ce qui concerne les critiques formulées par le plaignant à l'égard du Tribunal constitutionnel du Chili – le tribunal étant intervenu au stade de l'élaboration de la loi pour en examiner la constitutionnalité –, la question n'a tout simplement pas sa place dans la présente plainte, car elle n'a rien à voir avec la violation alléguée par le plaignant. La loi ne produisant d'effets qu'après sa promulgation et son entrée en vigueur, la responsabilité internationale de l'État ne peut être engagée. Par conséquent et contrairement à ce que prétend le plaignant, il ne peut exister de «différend» entre le tribunal constitutionnel et la communauté internationale, les articles 26, 27 et autres articles pertinents de la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969 ou avec l'OIT.

Enfin, comme cela a été rappelé, la CEACR a considéré la loi n° 20.940 comme une étape positive dans la protection des droits collectifs au travail. De plus, les éléments avancés ci-dessus prouvent que la loi n° 20.940 ne viole pas les normes internationales du travail. Il convient donc de rejeter aussi cette argumentation.

III. Situation des manipulatrices et manipulateurs d'aliments – contexte national

Le plaignant fait plusieurs fois référence à la situation des manipulatrices et manipulateurs d'aliments. C'est l'occasion d'aborder leur situation dans le contexte national.

Il existe, au Chili, un programme d'alimentation scolaire dont l'objectif est de servir des repas (petit-déjeuner, déjeuner, collations, dîner, selon le cas) à 60 pour cent des élèves les plus vulnérables, tous les jours pendant l'année scolaire et les vacances d'hiver et d'été, sur le temps scolaire et extrascolaire.

Ce service est assuré par des sociétés concessionnaires, dont l'entreprise MERKEN mentionnée plus haut. Une concession leur est octroyée à l'issue d'une procédure d'appel

³⁰ Voir loi n° 20.940, dispositions transitoires, art. 9.

d'offres organisée chaque année par le Conseil national de l'aide scolaire et des bourses d'études (ci-après «JUNAEB»). Les entreprises concessionnaires fournissent les services à un tiers des établissements scolaires du pays; les contrats ont une durée de trois à cinq ans.

La procédure d'appel d'offres définit les conditions du service à fournir et les conditions de travail applicables au personnel, que les entreprises sont tenues de respecter. Quoi qu'il en soit, il convient de souligner que ces travailleurs ont un lien de subordination et de dépendance directe avec la société concessionnaire, et non avec le JUNAEB.

Les conditions de travail des manipulatrices et manipulateurs d'aliments se sont considérablement améliorées au fil du temps grâce à un dialogue efficace mené avec leurs organisations représentatives:

- **La loi n° 20.238 ³¹, promulguée le 14 janvier 2008**, modifie la loi n° 19.886 garantissant la protection des travailleurs et la libre concurrence dans la fourniture de biens et de services de l'administration de l'État. En voici les principaux éléments:
 - Les entreprises condamnées pour pratiques antisyndicales ou atteinte aux droits fondamentaux des travailleurs au cours des deux années précédentes ne sont pas admises à soumissionner.
 - Toute entreprise adjudicataire accusant des arriérés de salaires ou de cotisations de sécurité sociale devra d'abord honorer ces obligations.
 - Les candidats qui offrent de meilleures conditions de travail et de rémunération bénéficient d'une notation plus élevée ou d'une préférence.
- **La loi n° 20.787 ³², promulguée le 23 octobre 2014**, précise les règles en vigueur pour garantir les droits des manipulatrices d'aliments dans les établissements d'enseignement. En voici les principaux éléments:
 - Préférence est accordée aux entreprises qui offrent de meilleures conditions de travail et de rémunération (primes, contrats à durée indéterminée).
 - Les mois de décembre, janvier et février sont rémunérés dans les mêmes conditions que le reste de l'année.
- **La décision spéciale n° 2128 du 13 octobre 2015** de la Direction nationale du JUNAEB instaure la Journée de la manipulatrice d'aliments.
 - Le JUNAEB fixe chaque année la Journée nationale de la manipulatrice d'aliments au dernier vendredi ouvrable d'octobre et demande que figure dans les appels d'offres et les contrats de prestation de services l'obligation pour les sociétés sous-traitantes de prévoir les mesures nécessaires pour que les manipulatrices puissent participer à cette journée.
- **La loi n° 21.032 ³³, promulguée le 6 septembre 2017**, instaure la Journée nationale du manipulateur et de la manipulatrice d'aliments dans les établissements d'enseignement.

³¹ <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=268636>

³² <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1068865>

³³ <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1107616>

Faisant suite à la décision spéciale susmentionnée, cette loi consacre la date du dernier vendredi ouvrable du mois d'octobre.

IV. Demande de constitution d'une commission d'enquête

La procédure de dépôt de plainte est régie par les articles 26 à 34 de la Constitution de l'OIT. Une plainte peut être déposée contre un État Membre pour non-respect d'une convention qu'il a ratifiée par un autre État Membre ayant ratifié la même convention, par un délégué à la Conférence internationale du Travail ou par le Conseil d'administration dans le cadre de ses compétences. Après avoir reçu la plainte, le Conseil d'administration peut former une commission d'enquête. Composée de trois membres indépendants, elle aura pour mission de mener une enquête approfondie, de déterminer tous les faits de la cause et de formuler des recommandations sur les mesures à prendre pour traiter les problèmes.

Telles sont les conditions dites de recevabilité d'une plainte au titre de l'article 26, l'objectif final de ce processus étant la constitution, si le cas le justifie, d'une commission d'enquête, qui est la plus haute instance d'investigation de l'OIT.

Il y a lieu de recourir à la commission d'enquête lorsqu'un État Membre est accusé de violations graves et répétées et s'il a refusé à plusieurs reprises d'y apporter une solution. En plus de cent ans d'existence, l'OIT n'a établi que 14 commissions d'enquête, preuve que la procédure est réservée aux cas d'une gravité notoire ³⁴.

Lorsqu'un pays refuse de donner suite aux recommandations d'une commission d'enquête, le Conseil d'administration peut prendre des mesures au titre de l'article 33 de la Constitution de l'OIT: *«Si un Membre quelconque ne se conforme pas dans le délai prescrit aux recommandations éventuellement contenues soit dans le rapport de la Commission d'enquête, soit dans la décision de la Cour internationale de Justice, selon le cas, le Conseil d'administration pourra recommander à la Conférence telle mesure qui lui paraîtra opportune pour assurer l'exécution de ces recommandations.»*

L'article 33 a été invoqué pour la première fois dans l'histoire de l'OIT en 2000, lorsque le Conseil d'administration a demandé à la Conférence internationale du Travail d'adopter des mesures pour faire en sorte que le Myanmar mette fin au travail forcé.

Comme on peut le constater, le modèle de relations professionnelles au Chili, tant décrié dans la présente plainte, est loin de s'apparenter aux cas d'une gravité notoire qui ont été jugés recevables et pour lesquels une commission d'enquête a été instituée.

Accéder à la demande du plaignant ne permettrait en aucun cas d'apporter les ajustements et les améliorations nécessaires à tout modèle de relations professionnelles dans le monde, vu en particulier le dynamisme d'un marché du travail, qui ne cesse de changer à un rythme accéléré, notamment sous l'effet des nouvelles technologies. C'est pourquoi il convient de recourir de façon proportionnée et rationnelle à l'instance la plus élevée du système de contrôle des normes internationales du travail, non sans tenir compte des efforts que déploient les gouvernements et les partenaires sociaux.

Pour les motifs exposés ci-dessus, le gouvernement du Chili demande qu'il soit renoncé à instituer une commission d'enquête dans le présent cas.

³⁴ https://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=1000%3A50011%3A%3A%3ANO%3A50011%3AP50011_ARTICLE_NO%3A26

V. Conclusions

Par ces observations, le gouvernement du Chili répond à toutes les allégations formulées par le plaignant, ayant justifié et documenté ses propos avec des éléments techniques, juridiques et administratifs, non sans avoir consulté et fait intervenir toutes les institutions publiques compétentes. Sur la base de ces éléments, il ne fait aucun doute que la plainte présentée en vertu de l'article 26 en juin 2019 est complètement infondée et doit être rejetée dans son intégralité.

D'une part, elle aborde des questions qui ont déjà été discutées et tranchées par les organes de contrôle de l'OIT, notamment dans la décision concernant la plainte déposée en 2016 contre le Chili. D'autre part, les réclamations qu'elle contient sont dénuées de tout fondement et ne suivent aucun ordre logique, d'où la conclusion qu'il n'existe pas de motif réel ou plausible pour la soumettre, force étant de constater en même temps que l'exercice du droit à la défense est rendu difficile. Aussi convient-il de répéter combien il est important que le BIT veille au bon usage du système de contrôle des normes pour éviter qu'il ne soit instrumentalisé et ne serve d'autres fins que celles envisagées dans la Constitution de 1919.

Quant aux allégations de fond que formule le plaignant concernant le service minimum, une usurpation de fonctions par la Direction du travail, la mise en place d'un système de briseurs de grève, la négociation interentreprises et une incompatibilité entre la loi n° 20.940 portant modernisation du système de relations professionnelles et les normes internationales du travail, et autres aspects connexes mentionnés, elles ont été démenties par les arguments, les preuves et les éléments complémentaires présentés par le gouvernement du Chili.

En ce qui concerne la Direction du travail, il a été démontré que sa façon de déterminer le service minimum est pleinement conforme à la législation nationale. En outre, la prétendue usurpation de fonctions n'existe pas; au contraire, la Direction du travail ne fait qu'exercer les compétences que notre système juridique lui confère. Contrairement à ce qui est dit, loin d'avoir refusé de se conformer à des décisions judiciaires, elle les respecte point pour point. De même, il n'est pas exact qu'elle ait refusé de mettre un huissier à disposition lors des scrutins de grève et des élections syndicales. De fait, il a été démontré qu'il est erroné d'affirmer qu'au Chili il n'y a pas de négociation interentreprises, ou que l'État chilien, les tribunaux, la législation nationale et le ministère des Transports et des Télécommunications ont mis en place un système de briseurs de grève, comme le fait le plaignant sans fournir de preuve. Le ministère des Transports et des Télécommunications a toujours agi dans les limites des pouvoirs qui lui sont conférés, cherchant à garantir le respect des droits au travail, dans le cadre tant des institutions que des contrats passés avec des sociétés concessionnaires. Enfin, comme l'OIT le sait déjà, il est faux d'affirmer que la loi n° 20.940 viole les normes de l'OIT que le Chili est tenu de respecter. La preuve en est que la CEACR a estimé que cette nouvelle loi était une étape positive dans la protection des droits collectifs des travailleurs. Il apparaît donc clairement que les allégations du plaignant sont en tout point infondées et qu'il n'existe aucune violation des conventions en question.

C'est pourquoi le gouvernement du Chili demande que soit rejetée en bloc la plainte en vertu de l'article 26 que M. Rangel Delgado a présentée avec l'appui de la FSM et que ne soit pas instituée une commission d'enquête, car les faits allégués ne constituent pas une violation des normes internationales du travail invoquées et rien ne justifie le recours à la procédure la plus exceptionnelle dont dispose l'Organisation.

Liste des documents

1. Avis n° 1489 de la Direction du travail, du 26 mars 2010.
2. Avis n° 1220 de l'ICT de Santiago Oriente, du 6 juin 2019.
3. Avis n° 2015 de la Direction du travail, du 16 septembre 2019.
4. Résolution n° 436 de l'ICT de Santiago Oriente, du 14 juin 2019.
5. Résolution n° 813 de l'ICT de Santiago Oriente, du 16 octobre 2018.
6. Résolution n° 776 de l'ICT de Santiago Oriente, du 1^{er} octobre 2018.

PPSS/COP/CFE/MAPS/MGL