



Conseil d'administration

340^e session, Genève, octobre-novembre 2020

Section institutionnelle

INS

Date: 11 novembre 2020

Original: anglais

Dix-huitième question à l'ordre du jour

Rapport du Directeur général

Huitième rapport supplémentaire: rapport du comité
chargé d'examiner la réclamation alléguant l'inexécution
par le Lesotho de la convention (n° 26)

I. Introduction.....	3
II. Examen de la réclamation	4
A. Allégations des organisations plaignantes	4
B. Réponse du gouvernement.....	4
C. Possibilité d'engager une conciliation au niveau national	6
III. Conclusions du comité	6
IV. Recommandations du comité	8

► I. Introduction

1. Par une communication reçue par le Bureau le 12 février 2019, le Syndicat des salariés du textile (UNITE), le Syndicat national des travailleurs de l'habillement, du textile et des secteurs connexes (NACTWU) et le syndicat Lentsoe La Sechaba (LSWU) ont adressé au Bureau international du Travail, en vertu de l'article 24 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail (OIT), une réclamation alléguant l'inexécution par le gouvernement du Lesotho de la convention (n° 26) sur les méthodes de fixation des salaires minima, 1928, ratifiée par le Lesotho le 31 octobre 1966. La convention est toujours en vigueur dans ce pays.
2. Les dispositions de la Constitution de l'OIT relatives à la présentation de réclamations sont les suivantes:

Article 24

Réclamations au sujet de l'application d'une convention

Toute réclamation adressée au Bureau international du Travail par une organisation professionnelle des travailleurs ou des employeurs, et aux termes de laquelle l'un quelconque des Membres n'aurait pas assuré d'une manière satisfaisante l'exécution d'une convention à laquelle ledit Membre a adhéré, pourra être transmise par le Conseil d'administration au gouvernement mis en cause et ce gouvernement pourra être invité à faire sur la matière telle déclaration qu'il jugera convenable.

Article 25

Possibilité de rendre la réclamation publique

Si aucune déclaration n'est reçue du gouvernement mis en cause dans un délai raisonnable, ou si la déclaration reçue ne paraît pas satisfaisante au Conseil d'administration, ce dernier aura le droit de rendre publique la réclamation reçue et, le cas échéant, la réponse faite.

3. Conformément à l'article 1 du Règlement relatif à la procédure à suivre pour l'examen des réclamations présentées au titre des articles 24 et 25 de la Constitution de l'OIT, tel que modifié par le Conseil d'administration à sa 291^e session (novembre 2004), le Directeur général a accusé réception de la réclamation, en a informé le gouvernement du Lesotho et l'a transmise au bureau du Conseil d'administration.
4. À sa 336^e session (juin 2019), le Conseil d'administration a jugé la réclamation recevable et a désigné un comité chargé de l'examiner. Le comité est composé de M. Bro-Matthew Shinguadja (membre gouvernemental, Namibie), de M. Hamidou Diop (membre employeur, Sénégal) et de M^{me} Annette Mpundu Chipeleme (membre travailleuse, Zambie).
5. Le gouvernement du Lesotho a communiqué ses observations concernant la réclamation dans une communication reçue par le Bureau le 2 décembre 2019.
6. Le comité s'est réuni virtuellement le 17 septembre 2020 pour examiner la réclamation et adopter son rapport.

► II. Examen de la réclamation

A. Allégations des organisations plaignantes

7. Dans leur communication, les organisations plaignantes se réfèrent à la fixation des taux de salaires minima légaux pour 2018. Elles indiquent en particulier que l'approbation et la publication de ces taux interviennent normalement en avril de chaque année, mais que, face à l'absence de décision du gouvernement en 2018, les travailleurs du secteur du textile du Lesotho ont entamé un mouvement de protestation. Selon les organisations plaignantes, bien que le gouvernement ait fini par publier des taux de salaires minima révisés en août 2018, lesdits taux ne s'appliquaient pas de la même manière à tous les travailleurs du textile ni de manière rétroactive au 1^{er} avril 2018.
8. Les organisations plaignantes notent que la fixation des taux de salaires minima légaux est un problème de longue date au Lesotho. Elles indiquent en particulier que le gouvernement et le Conseil consultatif des salaires n'ont pas donné suite aux recommandations formulées dans le cadre de l'assistance technique reçue du Bureau en 1999, puis en 2012-13, notamment sur la question des critères devant être utilisés pour fixer les salaires minima dans le pays. Elles sollicitent l'assistance technique du Bureau pour appuyer le processus de dialogue social concernant la fixation des salaires minima au Lesotho.
9. Les organisations plaignantes allèguent que, étant donné le manque de consultations efficaces des représentants des travailleurs et l'absence de leur participation effective à l'application des méthodes de fixation des salaires minima, le gouvernement n'a pas respecté l'article 3 de la convention. Elles considèrent que les revendications des travailleurs concernant la fixation des salaires sont rarement prises en compte, ce qui tendrait à démontrer qu'on prive les représentants des travailleurs de la possibilité d'apporter une contribution effective. Les organisations plaignantes estiment aussi que, bien que des négociations tripartites aient lieu au sein du Conseil consultatif des salaires, cet organe est inopérant et sert des intérêts qui ne sont pas ceux des travailleurs. L'adoption tardive du salaire minimum en 2018 à la suite de manifestations de grande ampleur démontre que les méthodes de fixation des salaires minima au Lesotho sont inefficaces.

B. Réponse du gouvernement

10. Dans sa réponse, le gouvernement fournit des informations détaillées concernant le cadre législatif établissant les méthodes de fixation des salaires minima au Lesotho, en particulier les sections 47 à 52 du Code du travail. Les taux de salaires minima peuvent être fixés par ordonnance relative aux salaires adoptée par le ministre du Travail et de l'Emploi sur recommandation ou proposition du Conseil consultatif des salaires (sections 50 et 51 du Code du travail). Le conseil est chargé d'examiner, pour chaque année civile, les taux de salaires minima et d'adresser au ministre des recommandations à ce sujet (section 52 du Code du travail). Les règles de composition du conseil garantissent l'égale représentation des travailleurs et des employeurs (paragraphe 1 et 3 de la première annexe du Code du travail).
11. Le gouvernement apporte aussi des précisions sur la composition du Conseil consultatif des salaires entré en fonction en 2018, ainsi que sur les réunions qu'il a tenues cette année (7 réunions entre janvier et mai 2018 et 3 réunions entre juillet et septembre

2018), y compris sur les propositions concrètes relatives à l'augmentation des salaires présentées tour à tour par les représentants des travailleurs et des employeurs au cours des réunions successives. Il indique en outre que:

- pendant la deuxième réunion (25 janvier 2018), les représentants des travailleurs ont proposé de modifier les modalités de travail du conseil (qui examinait habituellement les taux de salaires minima suivant une approche sectorielle) de telle sorte que l'examen soit réalisé en plénière et couvre tous les secteurs. Cette proposition a été adoptée malgré l'opposition des représentants des employeurs;
 - pendant la troisième réunion (20 février 2018), les participants ont été alertés sur le retard possible dans l'adoption des taux révisés pour l'année, compte tenu des débats toujours en cours et de la nécessité de prévoir plus de temps pour parvenir à un accord; aucun avis contraire n'a été émis;
 - pendant la cinquième réunion (15 mars 2018), les négociations étaient au point mort et le conseil a informé la ministre de l'absence de consensus.
- 12.** Le gouvernement indique de plus que, en avril 2018, la ministre a invité les partenaires sociaux à reprendre les négociations. Le conseil a tenu deux réunions supplémentaires, sans toutefois parvenir à un consensus. Le 15 juin 2018, la ministre a publié un avis d'intention invitant le public à présenter des observations. Le Conseil consultatif des salaires s'est réuni en juillet pour débattre des recommandations du public. En l'absence de consensus sur l'augmentation des salaires minima, la ministre a informé les partenaires sociaux qu'elle avait décidé de les ajuster de 9 pour cent dans le secteur manufacturier et de 7 pour cent dans tous les autres secteurs, avec effet au 1^{er} avril 2018. Les travailleurs du textile se sont opposés à cette décision et ont entamé une grève et provoqué des émeutes qui se sont poursuivies pendant neuf jours et ont causé des atteintes aux biens, notamment à des véhicules appartenant à des membres du gouvernement et à des employeurs du secteur du textile. Dans ce contexte, une sous-commission gouvernementale a été instituée pour examiner les doléances des travailleurs. Elle s'est réunie à quatre reprises en juillet 2018 et a travaillé en concertation avec les membres du Conseil consultatif des salaires aux niveaux bipartite et tripartite. Les propositions de taux de salaires minima présentées par le gouvernement à la suite de ces réunions ont été publiées au journal officiel pour examen par le public. L'ordonnance relative aux salaires de 2018 a été publiée le 23 août 2018 et est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2018.
- 13.** De surcroît, le gouvernement explique qu'il a été possible d'appliquer rétroactivement l'augmentation des salaires minima les années précédentes car les partenaires sociaux étaient parvenus à un accord, ce qui n'était pas le cas en 2018. La section 51(2) du Code du travail prévoit que l'ordonnance relative aux salaires doit fixer une date d'entrée en vigueur postérieure à la date de sa publication et que, lorsque cette date ne correspond pas au début d'une période de paiement des salaires, l'ordonnance doit, pour chaque salarié concerné, produire des effets à compter du début de la période qui suit la date précisée dans l'ordonnance.
- 14.** Le gouvernement fait par ailleurs savoir qu'il est parfaitement au fait de l'étude réalisée par le BIT en 2012, notamment sur la question des critères devant être utilisés pour la fixation des taux de salaires minima. Il rappelle dans le même temps que le Lesotho n'est pas lié par la convention (n° 131) sur la fixation des salaires minima, 1970.
- 15.** Enfin, le gouvernement réfute catégoriquement l'allégation selon laquelle les travailleurs sont privés de la possibilité d'être représentés au sein du conseil et affirme qu'un nombre égal (12) d'employeurs et de travailleurs siège au conseil, chaque groupe disposant d'un

porte-parole. De plus, chaque membre a la possibilité de prendre la parole pendant les réunions s'il le souhaite. Le gouvernement regrette que l'approche des travailleurs n'ait pas permis de concessions mutuelles. Il reconnaît que les travailleurs ne disposent pas des ressources suffisantes pour participer au conseil et estime qu'ils l'utilisent comme une instance de négociation collective alors qu'il n'est compétent qu'en matière de salaires minima.

C. Possibilité d'engager une conciliation au niveau national

16. Le comité prend note que tant les organisations plaignantes (communications reçues par le Bureau les 26 août et 9 octobre 2019) que le gouvernement (communication reçue par le Bureau le 2 décembre 2019) ont fourni des informations concernant leurs tentatives d'engager une conciliation volontaire au niveau national, conformément aux nouvelles modalités concernant le fonctionnement de la procédure de réclamation prévue par l'article 24 de la Constitution de l'OIT, adoptées par le Conseil d'administration à sa 334^e session (octobre-novembre 2018). Toutefois, le comité constate que ces tentatives se sont révélées infructueuses, les parties n'étant pas parvenues à s'accorder sur le cadre institutionnel approprié pour mener le processus de conciliation nationale.

► III. Conclusions du comité

17. Les conclusions du comité se fondent sur son examen des allégations présentées par les organisations plaignantes et de la réponse communiquée par le gouvernement.
18. Le comité constate que les allégations des organisations plaignantes concernent: 1) l'adoption tardive des taux de salaires minima en 2018; et 2) le manque de consultations efficaces des représentants des travailleurs et l'absence de leur participation effective à l'application des méthodes de fixation des salaires minima, en violation de l'obligation énoncée à l'article 3 de la convention n° 26.
19. Concernant le premier point, le comité prend note des informations communiquées par les deux parties concernant le processus et la succession d'événements ayant conduit à l'adoption des nouveaux taux de salaires minima en 2018. Il rappelle que la convention n° 26 ne comporte pas de disposition particulière sur le processus à suivre pour réviser les taux de salaires minima au niveau national ni sur la fréquence à laquelle une telle révision devrait intervenir. Elle ne dit rien non plus du moment auquel les taux révisés doivent entrer en vigueur après leur adoption. **En conséquence, le comité ne poursuivra pas l'examen de ces questions.**
20. Pour ce qui est de l'allégation relative au manque de consultations efficaces des représentants des travailleurs et à l'absence de leur participation effective à l'application des méthodes de fixation des salaires minima, en violation de l'obligation énoncée à l'article 3 de la convention n° 26, le comité rappelle que ledit article est libellé comme suit:

Article 3

1. Chaque Membre qui ratifie la présente convention a la liberté de déterminer les méthodes de fixation des salaires minima ainsi que les modalités de leur application.
2. Toutefois,

(1) avant d'appliquer les méthodes à une industrie ou partie d'industrie déterminée, les représentants des employeurs et travailleurs intéressés, y compris les représentants de leurs organisations respectives si de telles organisations existent, devront être consultés, ainsi que toutes autres personnes, spécialement qualifiées à cet égard par leur profession ou leurs fonctions, auxquelles l'autorité compétente jugerait opportun de s'adresser;

(2) les employeurs et travailleurs intéressés devront participer à l'application des méthodes, sous la forme et dans la mesure qui pourront être déterminées par la législation nationale, mais, dans tous les cas, en nombre égal et sur un pied d'égalité;

(3) les taux minima de salaires qui auront été fixés seront obligatoires pour les employeurs et travailleurs intéressés; ils ne pourront être abaissés par eux ni par accord individuel, ni, sauf autorisation générale ou particulière de l'autorité compétente, par contrat collectif.

21. Le comité prend note de l'allégation des organisations plaignantes selon laquelle les revendications des travailleurs concernant la fixation des salaires sont rarement prises en compte, ce qui tendrait à démontrer qu'on prive les représentants des travailleurs de la possibilité d'apporter une contribution effective. Les organisations plaignantes estiment aussi que, bien que des négociations tripartites aient lieu au sein du Conseil consultatif des salaires, cet organe est inopérant et sert des intérêts qui ne sont pas ceux des travailleurs.
22. À cet égard, le comité prend note de la réponse du gouvernement, dans laquelle ce dernier apporte des précisions sur les travaux menés en 2018 par le Conseil consultatif des salaires et affirme que: *a)* un nombre égal (12) d'employeurs et de travailleurs siège au conseil; *b)* chaque groupe dispose d'un porte-parole; *c)* chaque membre a la possibilité de prendre la parole pendant les réunions s'il le souhaite. Le gouvernement reconnaît aussi que les travailleurs ne disposent pas des ressources suffisantes pour participer au conseil et estime qu'ils l'utilisent comme une instance de négociation collective alors qu'il n'est compétent qu'en matière de salaires minima.
23. Le comité fait observer que, aux termes de l'article 3, paragraphe 2, alinéa 2, de la convention n° 26, «les employeurs et travailleurs intéressés devront participer à l'application des méthodes, sous la forme et dans la mesure qui pourront être déterminées par la législation nationale, mais, dans tous les cas, en nombre égal et sur un pied d'égalité». Cette disposition comporte deux éléments importants: les employeurs et les travailleurs participent «en nombre égal» et «sur un pied d'égalité». Le comité fait observer que le Conseil consultatif des salaires est composé d'un nombre égal de représentants des travailleurs et des employeurs, en droit (paragraphe 1 et 3 de la première annexe du Code du travail) et dans la pratique (12 représentants pour chaque groupe). Le comité note que la participation des parties «sur un pied d'égalité» est plus difficile à évaluer. Dans son étude d'ensemble de 1992, la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR) a noté que la participation des représentants des travailleurs et des employeurs sur un pied d'égalité doit être vue comme impliquant non pas une stricte égalité numérique des employeurs et des travailleurs au sein des organes chargés de la fixation des salaires minima, mais l'attribution d'un poids égal aux opinions et aux intérêts des uns et des autres (voir Étude d'ensemble sur les salaires minima, 1992, paragr. 239). La CEACR a également indiqué dans son Étude d'ensemble sur les systèmes de salaire minima de 2014 (paragr. 391) que l'obligation de procéder à des consultations pleines et entières ne doit pas être comprise

comme impliquant l'obligation d'arriver à un accord négocié. La décision incombe en dernière analyse au gouvernement qui devrait néanmoins montrer que, avant de statuer, toutes les propositions ont été dûment prises en considération et tout a été fait pour répondre à des attentes divergentes. En l'espèce, les organisations plaignantes estiment que la participation des travailleurs n'est pas effective, ce que tendrait à démontrer le fait que leurs revendications concernant la fixation des salaires sont rarement prises en compte. Pour sa part, le gouvernement considère que l'approche adoptée par les travailleurs au sein du Conseil consultatif des salaires n'a pas permis de concessions mutuelles, et que les travailleurs se servent du conseil comme d'une instance de négociation collective alors qu'il n'est compétent qu'en matière de salaires minima. Le comité estime que les informations détaillées sur les travaux menés en 2018 par le conseil qu'a fournies le gouvernement tendent à démontrer que les parties ont amplement eu l'espace pour débattre les taux de salaires minima et présenter leurs positions respectives. Les consultations semblent avoir été approfondies et ne se sont pas limitées à un échange d'informations de pure forme qui aurait été dépourvu de l'intention d'entamer un dialogue effectif ou d'explorer des solutions consensuelles.

Dans ce contexte, le comité estime que les méthodes de fixation des salaires minima au Lesotho respectent l'article 3 de la convention.

24. Pour finir, le comité note que le gouvernement reconnaît que les travailleurs ne disposent pas des ressources suffisantes pour participer au conseil. Il note aussi que, quoique les organisations plaignantes n'aient pas soulevé la question des ressources, elles sollicitent l'assistance technique du Bureau pour appuyer le processus de dialogue social concernant la fixation des salaires minima au Lesotho. **Le comité invite donc les parties à se prévaloir de l'assistance technique du Bureau au cours des douze prochains mois, dans la suite de celle déjà fournie à la fin des années quatre-vingt-dix et plus récemment en 2012-13, afin d'appuyer davantage la participation des partenaires sociaux dans le système de fixation des salaires minima au Lesotho ainsi que son fonctionnement effectif.**

► IV. Recommandations du comité

25. À la lumière des conclusions figurant aux paragraphes 19, 23 et 24 du document GB.340/INS/18/8 concernant les questions soulevées dans la réclamation, le comité recommande au Conseil d'administration:
- a) d'approuver le rapport contenu dans le document GB.340/INS/18/8;
 - b) d'inviter les parties à se prévaloir de l'assistance technique du Bureau au cours des douze prochains mois, dans la suite de celle déjà fournie à la fin des années quatre-vingt-dix et plus récemment en 2012-13, afin d'appuyer davantage la participation des partenaires sociaux dans le système de fixation des salaires minima au Lesotho ainsi que son fonctionnement effectif;
 - c) d'inviter le gouvernement à inclure dans le prochain rapport qu'il présentera à la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations des informations en rapport avec ses conclusions;
 - d) de rendre public le rapport du comité et de déclarer close la procédure de réclamation.

Genève, le 22 septembre 2020

(signé) Bro-Matthew Shingudja

(signé) Hamidou Diop

(signé) Annette Mpundu Chipemele