

Committee on the Application of Standards

CAN/PV.14

Commission de l'application des normes

14.06.21

Comisión de Aplicación de Normas

109th Session, Geneva, 2021

109^e session, Genève, 2021109.^a reunión, Ginebra, 2021

Warning: this document is a draft and may contain omissions or errors. It is made available solely for the purpose of verification and correction. Persons referred to in this document are not to be regarded as bound by statements attributed to them. The ILO declines all responsibility for any errors or omissions which this document may contain, or for any use which may be made of it by third parties.

Avertissement: ce document est un projet, qui peut comporter des omissions ou des erreurs et n'est rendu public qu'à des fins de vérification et de rectification. Les mentions contenues dans ce document provisoire n'engagent pas les personnes dont les propos sont rapportés. La responsabilité du BIT ne saurait être engagée à raison des éventuelles erreurs et omissions entachant ce document, ou de l'utilisation qui pourrait en être faite par des tiers.

Advertencia: el presente documento es un proyecto y puede contener omisiones o errores. Solo se publica a efectos de comprobación y rectificación. Las declaraciones que se atribuyen en el presente documento provisional a las personas citadas en él no comprometen su responsabilidad. La OIT queda exenta de toda responsabilidad respecto de cualquier error u omisión que pudiera figurar en el presente documento o que pudiera derivarse del uso del documento por terceros.

Eleventh sitting, 14 June 2021, 1 p.m.**Onzième séance, 14 juin 2021, 13 heures****Undécima sesión, 14 de junio de 2021, 13 horas**

Chairperson: Ms Mvondo

Présidente: M^{me} Mvondo

Presidenta: Sra. Mvondo

Work of the Committee*PV.8, PV.9, PV.10 and PV.11 are adopted, as amended.***Travaux de la commission***La commission a adopté le PV.8, PV.9, PV.10 et le PV.11, tels qu'amendés.***Trabajos de la Comisión***Se adoptaron las actas 8, 9, 10 y 11, en su tenor modificado.***Présidente** – Notre séance, comme annoncé dans le programme de travail de notre

commission, sera consacrée cet après-midi à l'examen de deux cas individuels: la

Roumanie, concernant la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation

collective, 1949, et El Salvador pour la convention (n° 144) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976.

S'agissant du cas individuel que nous allons examiner tantôt, je vous rappelle également que le gouvernement de la Roumanie a envoyé des informations écrites qui se trouvent dans la section «Discussion des cas individuels» de la page de la commission.

Discussion of individual cases (cont.) Discussion des cas individuels (suite) Discusión de los casos individuales (cont.)

Roumanie (ratification: 1958)

Right to Organise and Collective Bargaining Convention, 1949 (No. 98)
Convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949
Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98)

Government representative (Mr TACHE) – The Romanian Government takes its ILO obligations very seriously. Romania ratified all fundamental and governance Conventions and a number of other important ones. We believe that respect and collective bargaining are the hallmarks of any modern and organized community. Freedom of association, collective bargaining and the right to strike are guaranteed by the Romanian Constitution.

First of all, I would like to bring to your attention some important legislative changes and provisions that would help to ensure a common high level of protection from discrimination in the employment field.

Amendment of the Labour Code and supplementary provisions related to discrimination: In consultation with the social partners and in accordance with national practices, the Law No. 53/2003 – Labour Code was amended in 2020, in order to ensure a proper recognition of harassment, intimidation and victimization of employees and

their representatives, including in the exercise of legitimate trade union rights and activities, with dissuasive sanctions applied effectively, including pecuniary sanctions.

The new amendments were made to article 5, article 59 and article 260 of the Labour Code by Law No. 151 from 2020.

This new enactment is amending the definitions provided for the concept of “discrimination”, both direct and indirect, by means of amending, inter alia, the criteria established by the Labour Code for assessing which acts/deeds are considered as discrimination.

Moreover, Law No. 151/2020 introduces the concept of “harassment”, “discrimination by association” and “victimization” and does also establish that any behaviour consisting in ordering a person, in writing or orally, to use a form of discrimination based on one of the criteria provided by the Labour Code, against one or more individuals, is considered discrimination.

Article 5, paragraph 2, states that “Any direct or indirect discrimination against an employee, discrimination by association, harassment or victimization, based on the criteria of race, nationality, ethnicity, colour, language, religion, social origin, genetic traits, sex, sexual orientation, age, disability, chronic non-communicable disease, HIV infection, political choice, family situation or responsibility, membership or trade union activity, members of a disadvantaged category, is prohibited.”

The new amendment does also include the cases that are not considered discrimination, which are aiming to cover certain professional requirements that are essential and decisive and which could justify exclusions or distinctions as regards a particular job that are linked to the specific nature of that specific activity or the conditions under which that activity is performed, to the extent that the purpose is legitimate and the requirements are proportionate.

In addition, Law No. 151 amends the interdiction to dismiss employees as established under article 59(a) of the Labour Code, by means of aligning the relevant criteria with the criteria established for the interdiction to discriminate.

Finally, the new enactment provides, according to article 260(1)(r), the related contravention for failure to observe said provisions. A fine between 1,000 and 20,000 lei has been newly introduced, that is around 200 and 4,500 euros.

According to the labour inspectorate, between 1 January 2020 and 30 April 2021, no fines were applied for violations of the law related to union membership or activity.

Separately from the amendments to the Labour Code, the provisions of Law No. 167/2020 introduce the legal definition of moral harassment.

Law No. 167, for the amendment and completion of the Government Ordinance No. 137/2000, as well as for the completion of article 6 of Law No. 202/2002 on the equal opportunities and treatment between women and men, also brings amendments to the specific legislation regarding discrimination and defines moral harassment at the workplace as a behaviour displayed with respect to an employee by another employee who is their superior, by an inferior and/or by an employee with comparable hierarchical position regarding the work relationship, which has the purpose or effect of deteriorating the working conditions by harming the rights or dignity of the employee, by affecting their physical or mental health or by compromising their professional future, conduct manifested under any of the following forms: hostile or unwanted conduct; verbal comments; actions or gestures.

It also strengthened the attributions of the National Council for Combating Discrimination, as the National Authority responsible for preventing, monitoring, assisting and mediating between the parties and verification and sanctioning in cases of discrimination and acts of anti-union discrimination.

Several specific duties are provided for the employers, in order to prevent and fight against acts of moral harassment at the working place, such as:

- the obligation to take any measures that are required for the scope of preventing and fighting against acts of moral harassment at the working place, including by means of establishing related disciplinary sanctions under their internal regulations;
- the interdiction to establish, in any form, internal rules or measures that oblige, determine, or encourage the employees to exert acts of moral harassment at the working place.

Law No. 167 provides several specific sanctions that are applicable both to employees exerting acts of moral harassment, which could be sanctioned with fines between 10,000 lei to 15,000 lei, and to employers failing to observe the specific obligations applicable to them in this context, the level of fines ranging between 30,000 lei and 200,000 lei. This is around 6,000 and 40,000 euro.

Moreover, the new enactment establishes the specific measures which could be imposed by a court of law or, in certain cases, by the National Council for Combating Discrimination, to the extent that it is decided that an act of moral harassment at the working place was committed:

- the obligation of the employer to pay to the employee an amount which is equal to the salary rights which were not granted to him or her;
- the obligation of the employer to pay to the employee damage compensation and moral damages;
- the obligation of the employer to modify the disciplinary entries regarding the employee.

With respect to the amendments brought to Law No. 202/2002, article 6 of said enactment was supplemented by means of introducing the interdiction of moral harassment based on sex, the provisions of Government Ordinance No. 137 being applicable also for such cases, accordingly.

The National Council for Combating Discrimination is the competent national authority active in the field of discrimination that guarantees the compliance with, and the enforcement of, the non-discrimination principle, in accordance with the national and international legislation.

The Council is an autonomous state authority, under parliamentary control, which performs its activity in the field of discrimination, combining 14 discrimination criteria, including sanctioning.

The National Council for Combating Discrimination was established pursuant to the adoption of Government Ordinance No. 137 and Government Decision No. 1194 from 2001 on the organization and functioning of the Council.

The Steering Board of the Council is a collective and deliberative body that takes responsibility for the tasks provided by law. The Steering Board is made up of nine members having the rank of Secretary of State, appointed by the plenary session by the two Chambers of the Parliament.

With regard to litigation, the Council intervenes before the court and formally decides on complaints, for example through decisions or recommendations addressed to the parties. Council decisions are legally binding on the parties involved, subject to the appeal rights.

Government Ordinance No. 137 regulates the prevention and sanctioning of all forms of discrimination and implements the EU Directive No. 43 from 2000,

implementing the principle of equal treatment between persons, irrespective of racial or ethnic origin, as well as Directive No. 78 from 2000, establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation.

Government Ordinance No. 137 protects all individuals, regardless of their status. It contains detailed provisions on discrimination, harassment and victimization, and it sets down the sanctions applicable in case legal provisions are breached.

The following paragraphs extend the definition of discrimination to instruction to discriminate, indirect discrimination, harassment and victimization.

According to this Ordinance, the elimination of all forms of discrimination is achieved by: prevention through instituting special measures of protection for disadvantaged persons who do not enjoy equal opportunities; mediation for the amicable resolution of conflicts arising from committing acts/deeds of discrimination and sanctioning of the discriminatory behaviour.

To exemplify, I will present a case of discrimination against a union and union members that went through all of the steps of the legal process.

At the end of 2014, shortly after an airline company received a notification regarding the existence of the cabin crew union "Aerolimit Professional", the union leader was dismissed and, soon after, followed the dismissal of other 19 members of the union, whose posts were abolished.

On 19 March 2015, the court ruled that the President of the union had been unlawfully dismissed and ordered the company to reinstate him. The company chose not to respect the court decision and refused to put him into active duty with the pretext of a safety investigation of the competent national aviation authority. This argument has been later dismissed by the authority itself.

On 12 May 2015, the court decided that the submission aiming at the dissolution of the trade union was unlawful and the “Aerolimit Professional” union was entitled to represent cabin crew members at the company. On 3 July 2015, the National Council for Combating Discrimination found the company guilty for dismissing 19 staff members due to their union affiliation and stated that the termination of the contracts of employment was discriminatory and had the intention to stop the union movement.

By Decision No. 260 from 2015, the National Council for Combating Discrimination decided the following:

The communication expressing disagreement with regard to the establishment of the union is an act of discrimination according to article 2, paragraphs 1 and 5, in conjunction with article 7 of Government Ordinance No.137. The termination of the employment contracts of the persons associated with the newly formed union represents discrimination. The discrimination was aimed at stopping the trade union movement, which is an extremely serious act.

The Council decided also to apply a fine of 25,000 lei (approximately 5,500 euro) of which 5,000 lei for expressing disagreement with regard to the establishment of the union and 20,000 lei for terminating the employment contracts of persons associated with the newly formed union.

In addition to the sanction applied, the Steering Board of the Council ordered the defendant to communicate the summary of this decision in the national media and in its own publication which is distributed to travellers.

On 16 July 2015, the court decided the reinstatement of the cabin crew members dismissed by the company. The court considered that the termination of employment contracts of all dismissed workers in this case to be unlawful and ordered the company to reinstate them into their former positions. Furthermore, the company was obliged to

repay the workers their salaries from the date of dismissal until the reinstatement. Each plaintiff was also entitled to a compensation of approximately 1,130 euros.

On 7 March 2019, the High Court of Cassation and Justice, having as object the annulment of the administrative act of the National Council for Combating Discrimination decided to reject the appeal filed by the plaintiff company as unfounded. The decision of High Court of Cassation and Justice was definitive.

On 9 December 2020, the court approved the forced execution based on the executory title represented by the decision pronounced by the National Council for Combating Discrimination, and confirmed by the decision of the court. It also upheld the decision pronounced by the National Council for Combating Discrimination and confirmed by the final decision pronounced by the High Court of Cassation and Justice, forcing the company to publish the summary of this decision in the national media and in its own publication distributed to passengers according to article 26, paragraph. 2, of the Government Ordinance No. 137/2000.

Membres travailleurs – Nous remercions le gouvernement pour les informations transmises, mais nous souhaitons replacer la discussion d'aujourd'hui sur le cœur du sujet qui est abordé dans le rapport de la commission d'experts.

La Roumanie fait l'objet, depuis de nombreuses années, d'observations persistantes concernant l'application de la convention.

Je rappelle que notre commission a examiné ce cas lors de sa session en 2011.

Les problèmes traités à cette époque sont similaires à ceux que nous sommes amenés à discuter aujourd'hui et les craintes exprimées se sont réalisées.

La situation s'est tellement dégradée, que les organisations syndicales ont dû déposer une plainte auprès du Comité de la liberté syndicale en 2018.

Un processus de réforme a bien été entamé, mais celui-ci semble aujourd'hui gravement menacé.

Je souhaite attirer l'attention de la commission sur trois aspects.

Premièrement, comme le relève la commission d'experts dans son rapport, la législation roumaine ne prévoit pas de protection efficace contre les actes de discrimination antisyndicale.

Le gouvernement a communiqué à notre commission des observations écrites à ce propos.

D'une part, il est évident que la modification intervenue en 2020 ne couvre pas les actes de discrimination antisyndicale, puisque ce motif n'est pas spécifiquement repris.

D'autre part, le commentaire du gouvernement quant à l'article 260 du Code du travail ne permet pas de vérifier dans quelle mesure cette disposition est efficace et suffisamment dissuasive.

Par conséquent, le gouvernement roumain reste en défaut de démontrer en quoi sa législation est suffisamment protectrice contre les actes de discrimination antisyndicale, et que cette protection est suffisamment dissuasive et efficace.

Je souhaite maintenant aborder le deuxième problème qui porte sur la représentativité.

En guise de remarque générale, le gouvernement affirme dans ses observations écrites que la régulation du dialogue social dans le pays souffre d'un manque de coopération entre les parties.

Il convient néanmoins de rappeler que le gouvernement a aussi une responsabilité importante dans la création d'un environnement propice au dialogue social. C'est

notamment l'objet de l'article 4 de la convention qui appelle à des mesures appropriées pour encourager et promouvoir la négociation collective.

À toute fin utile, rappelons que l'article 5 d) de la convention (n° 154) sur la négociation collective, 1981, ratifiée par la Roumanie, précise que les mesures prises dans ce cadre doivent s'assurer que «la négociation collective ne soit pas entravée par suite de l'inexistence de règles régissant son déroulement ou de l'insuffisance ou du caractère inapproprié de ces règles».

Concernant plus spécifiquement la question de la représentativité, la législation roumaine actuellement en vigueur est fondée sur le principe du négociateur exclusif.

Autrement dit, seule l'organisation qui regroupe plus de la moitié des travailleurs de l'entreprise peut négocier pour l'ensemble des travailleurs des conventions ayant un effet *erga omnes*.

À défaut, ce sont des représentants élus qui procèdent à cette négociation, au détriment des organisations syndicales minoritaires qui, elles, ne peuvent négocier que pour leurs membres.

Le système de négociateur exclusif n'est pas en soi contraire aux normes de l'OIT.

Ce qui pose davantage question, c'est le recours à des travailleurs élus et les conséquences que cela engendre. Ceci appelle plusieurs observations.

Rappelons d'abord que la convention garantit le droit à la négociation collective aux organisations de travailleurs, je répète, aux organisations de travailleurs.

De même, tant la convention n° 154 que la convention (n° 135) concernant les représentants des travailleurs, 1971, ratifiées d'ailleurs par la Roumanie, précisent sans aucune ambiguïté que le recours aux représentants élus ne peut servir à affaiblir la situation des organisations de travailleurs.

Le système des représentants des travailleurs a été conçu comme un mécanisme subsidiaire aux organisations de travailleurs, et non pas comme un substitut à celles-ci.

Il ressort des informations communiquées par le gouvernement roumain que, depuis une adaptation intervenue en 2016, la négociation collective via les représentants élus n'est possible que dans les entreprises qui ne comptent pas de syndicat représentatif.

Or eu égard au seuil de représentativité exigé, c'est-à-dire 50 pour cent plus un, cela signifie concrètement que, dans la majorité des entreprises, ce sont les représentants élus qui négocient en lieu et place des syndicats qui n'atteignent pas ce seuil. Dès lors, ce sont ces représentants qui font office de négociateurs exclusifs.

Pourtant, une lecture cohérente des instruments de l'OIT ne permet d'appliquer le mécanisme de négociateur exclusif qu'entre organisations syndicales.

En effet, en étendre le bénéfice aux représentants reviendrait à les avantager par rapport aux organisations syndicales et à affaiblir celles-ci.

Le gouvernement roumain explique que rien n'empêche les organisations syndicales de négocier pour leurs membres au niveau de l'entreprise, mais que, eu égard à leur manque de représentativité, les accords conclus n'ont pas d'effet *erga omnes*.

D'une part, et comme nous venons de l'indiquer, cette pratique est de nature à affaiblir les organisations syndicales.

D'autre part, on peut s'interroger sur l'intérêt de négocier au sein d'une entreprise uniquement pour ses propres membres avec les inégalités de traitement que cela engendre.

En outre, la procédure d'élection des représentants pose en elle-même problème, dans la mesure où la législation ne permet pas aux organisations syndicales de

présenter des listes lorsqu'elles sont affiliées à une fédération au niveau de la branche. De plus, le processus est organisé par l'employeur, sans possibilité pour les syndicats d'en contrôler la transparence.

Si le gouvernement souhaite, comme il le prétend, lutter contre le manque de coopération entre les organisations et renforcer leur représentativité, il existe assurément d'autres moyens plus appropriés et plus respectueux du pluralisme syndical.

Cette question doit d'ailleurs être rapprochée des conditions fixées pour créer un syndicat au niveau de l'entreprise, et qui exigent de compter plus de 15 travailleurs.

Ce faisant, la législation prive une frange importante de travailleurs du droit de se syndiquer et de négocier collectivement via leurs organisations.

En outre, contrairement à ce qu'affirme le gouvernement, les organisations syndicales sont bien demandeuses d'un dialogue au niveau national.

Au demeurant, à supposer même qu'une des deux parties ne soit pas demandeuse d'un dialogue, il incombe toujours au gouvernement de promouvoir et encourager la négociation à tous les niveaux conformément à la convention.

Je souhaite clore mon propos en évoquant un dernier élément.

Le gouvernement roumain semble considérer que le fait que les négociations au niveau de l'entreprise aient pris le pas sur celles aux autres niveaux serait une sorte de fatalité qu'on ne peut conjurer.

Suggérons-lui une autre lecture: il n'y a point de fatalité en la matière. Ce n'est que la conséquence des choix institutionnels et politiques.

D'autres choix et options donneront certainement d'autres résultats plus vertueux et plus souhaitables.

Membres employeurs – Le groupe des employeurs souhaite remercier le gouvernement pour ses commentaires et les déclarations formulés aujourd’hui.

La Roumanie a ratifié en 1958 la convention. Aujourd’hui, c’est la seconde fois depuis 2011 que notre commission examine l’application en droit et en pratique de cette convention par la Roumanie.

Le premier commentaire des experts porte sur les actes de discrimination antisyndicale, et donc la protection contre ce type d’actes. La commission d’experts demande au gouvernement de prendre les mesures nécessaires sur base des articles 1, 2 et 3 de la convention, pour que les actes de discrimination antisyndicale et d’ingérence soient sanctionnés efficacement.

Dans sa réponse écrite du 21 mai, le gouvernement a notamment précisé les éléments suivants:

Concernant les sanctions spécifiques et dissuasives, une amende de 1 000 à 20 000 lei est prévue pour sanctionner tout acte de discrimination directe ou indirecte à l’encontre d’un salarié en raison de son affiliation ou activité syndicale. Nous saluons les modifications législatives de 2020, après consultation des partenaires sociaux, qui sanctionnent désormais les auteurs de harcèlement ou d’intimidation au travail, y compris par des sanctions pécuniaires pouvant aller jusqu’à huit mois de salaire brut mensuel. Les actes de violence et d’intimidation envers les leaders syndicaux sont considérés comme des crimes.

Concernant la charge de la preuve dans le cadre de l’analyse de la légalité de la décision de licenciement d’un mandataire syndical, le plaignant peut s’adresser au Conseil national de lutte contre la discrimination. La personne qui s’estime discriminée doit présenter des faits sur la base desquels il peut être présumé qu’il y a eu discrimination directe ou indirecte, et la personne contre laquelle la plainte a été

déposée a la charge de prouver qu'il n'y a pas eu violation du principe de l'égalité de traitement.

En 2020, les attributions du Conseil national de lutte contre les discriminations ont été renforcées en tant qu'autorité nationale chargée de la prévention, du contrôle, de l'assistance et de la médiation et de sanctionner les discriminations, notamment antisyndicales.

Le plaignant peut également s'adresser au tribunal judiciaire, qui examinera s'il existe un lien entre le motif invoqué pour le licenciement et l'accomplissement du mandat syndical. Ici également, c'est l'employeur qui est légalement chargé de prouver la légalité de sa décision de licenciement.

Le groupe des employeurs constate les progrès accomplis par le gouvernement roumain afin de lutter efficacement contre les actes de discrimination antisyndicale, puisqu'il existe à présent des procédures appropriées et des sanctions dissuasives. Néanmoins, le groupe des employeurs tient à souligner que le renversement de la charge de la preuve n'est pas requis par la convention. La convention ne requiert pas non plus de prévoir des sanctions spécifiques pour les actes de discrimination fondés sur la conviction syndicale; la convention n° 98 exige une protection adéquate contre de tels actes.

Concernant les mesures préventives, le groupe des employeurs estime qu'il appartient aux syndicats de saisir le gouvernement s'ils constatent que des pratiques antisyndicales ne sont pas combattues. Sur base d'allégations précises et fondées, ces cas devraient être discutés de manière tripartite.

La deuxième série de problèmes sur lesquels les experts posent des questions au gouvernement roumain concerne des entraves à la liberté de négociation collective de certaines organisations de travailleurs pour conclure des conventions collectives au

niveau de l'entreprise, y compris les critères de représentativité des organisations de travailleurs au niveau de l'entreprise.

Selon le gouvernement, la législation nationale est conforme à l'article 4 de la convention. En effet, la loi sur le dialogue social promeut la négociation volontaire au sens des conventions n^{os} 98 et 154 de l'OIT, non seulement au niveau de l'entreprise, mais aussi au niveau sectoriel et national. Tous les syndicats légalement constitués ont le droit de négocier et de conclure des accords collectifs au nom de leurs membres, avec l'employeur ou avec les organisations patronales. Ceci est confirmé par l'article 153 de la loi sur le dialogue social, que je traduis ici librement: «Selon le principe de reconnaissance mutuelle, toute organisation syndicale légalement constituée peut conclure avec un employeur ou une organisation patronale tout autre type d'accords, conventions ou accords, sous forme écrite, qui représentent la loi des parties et dont les dispositions ne sont applicables qu'aux membres des organisations signataires.»

Le groupe des employeurs souligne que la convention couvre les procédures de négociation volontaire de conventions collectives entre les employeurs et les organisations d'employeurs, d'une part, et les organisations de travailleurs, d'autre part. La convention ne vise donc pas les négociations éventuelles avec les représentants des travailleurs qui ont été élus dans l'entreprise. Si donc des accords sont conclus avec ces représentants élus, ils tombent hors du champ de la convention.

Concernant le taux de couverture des conventions collectives, qui selon Eurofound aurait chuté de 100 pour cent en 2010 à environ 15 pour cent en 2017, le gouvernement précise que ces chiffres ne prennent en compte que le nombre de salariés couverts par des conventions collectives conclues dans les unités de plus de 21 salariés, et que ce taux de couverture ne prend pas en compte les accords collectifs volontaires, qui sont uniquement applicables aux membres affiliés auprès des organisations signataires.

Le groupe des employeurs constate que le dialogue social sectoriel n'est pas encore entièrement structuré: il n'existe actuellement que 29 structures de dialogue par branche d'activités, et ceci ne couvre donc pas l'ensemble des activités économiques. Ceci explique certainement pourquoi le niveau prédominant des négociations est actuellement le niveau de l'entreprise. Une autre raison de la régression des négociations collectives peut résulter du fait que la législation sociale nationale règle déjà les conditions de travail dans les moindres détails, ce qui laisse peu de place aux négociations sociales. Par conséquent, le groupe des employeurs encourage les autorités roumaines à introduire plus de souplesse dans la législation du travail, justement pour que les partenaires sociaux aient l'espace nécessaire afin d'entrer en négociations et de conclure des accords collectifs équilibrés.

Quant au critère actuel de représentativité d'un syndicat dans l'entreprise (50 pour cent des travailleurs plus un), le groupe des employeurs estime qu'il ne faut pas nécessairement le modifier dans la mesure où les conventions collectives sont applicables *erga omnes*. En outre, il apparaît que les syndicats minoritaires peuvent former une coalition, à condition de défendre une position uniforme, et ainsi atteindre ensemble le seuil de représentativité. Enfin, comme déjà dit plus haut, sur base du principe de reconnaissance mutuelle, tout syndicat légalement constitué peut négocier un accord collectif qui sera applicable à ses seuls affiliés.

Le groupe des employeurs soutient les efforts du gouvernement pour développer davantage le dialogue social, ce qui passe nécessairement par l'amélioration des capacités des partenaires sociaux. À cet effet, le Plan national de relance et de résilience, soutenu financièrement par l'Union européenne pour 2021 à 2027, mais également les programmes d'échanges de bonnes pratiques dans le cadre du dialogue social européen joueront un rôle majeur.

Le troisième problème sur lequel les experts se posent des questions concerne le secteur public. Selon le gouvernement, le processus législatif vient d'être lancé en 2021 pour réviser la loi sur les rémunérations des agents de la fonction publique. Des consultations tripartites sont également organisées.

Le groupe des employeurs se réjouit de la mise en conformité de la situation roumaine avec la convention, car cette convention couvre également les fonctionnaires qui ne sont pas commis à l'administration de l'État. La tenue de discussions tripartites n'entraîne cependant aucune remise en cause du principe que les salaires de ces fonctionnaires sont fixés par la loi.

En guise de conclusion, le groupe des employeurs encourage les autorités gouvernementales à promouvoir le dialogue social bipartite et à intensifier ses consultations avec les organisations représentatives des employeurs et des travailleurs, si des modifications législatives sont envisagées à l'avenir en matière de dialogue social. Cette consultation a déjà porté ses fruits puisque l'assistance technique du BIT et les propositions des partenaires sociaux en matière de liberté d'association, de représentativité et de négociation collective sont intégrées dans un nouveau projet de loi qui est actuellement en discussion au Parlement.

Employer member, Romania (Ms VLASCEANU) – I would like to provide the views of Concordia, which is the most representative employers' organization in Romania, on the Committee of Experts' observation concerning the application of the Convention by Romania.

Overall, we consider that Romania is compliant with the Convention, and is ensuring the right to organize and adequate conditions for voluntary negotiations between employers or employer organizations and workers' organizations.

First of all, I would like to stress that the Social Dialogue Act was adopted by the Parliament in 2011 after a large consultation with the social partners. The review of the legislation in the field of social dialogue has been debated with social partners since 2006, and amendments to the laws on the development of the national social dialogue system were agreed upon between Government and social partners.

The Social Dialogue Act 62/2011, and the Romania Labour Code, set forth trade unions' rights and freedoms and protection in the exercise of trade unions' prerogatives, including against dismissal due to union reasons (articles 9 and 10) and dissuasive sanctions in enforcement (articles 217 and 218), complemented by provisions of the common and labour law which provide for court ruling on disputes from the conclusion, amendment, performance or termination of individual or collective employment agreements with the possibility to claim compensation.

Effective protection against acts of anti-union discrimination and interference is ensured not only in Act 62/2011, but also in other legal acts, such as article 5 in the Labour Code, which sets the non-discrimination principle in direct or indirect relation to union membership; or Government Ordinance No. 137/2000 on preventing and sanctioning all forms of discrimination, also includes the discrimination based on union membership.

The Labour Code and related legislation, in particular Act 62/2011, guarantees the individual and collective right to association and affiliation and to carry out trade union activities and bans employees to waive their rights (article 38 of the Labour Code). Nobody may be constrained or forced to become a union member, and the relationships between the trade union and its members are regulated by the trade unions' own by-laws.

Also, with a view to guarantee employee protection in the exercise of their rights, the Labour Code provides for the employer's obligation to justify dismissal decisions or modifications of the labour relation. Within the collective agreements, trade unions may negotiate specific protection measures for the union members and management, as well as clauses on labour disputes resolution.

In order to protect union members and not to deter organization, the legal and administrative actions provided by law are solely based on statements provided by the union on the number of company employees as union members.

Regarding representativeness criteria and coverage of collective bargaining: 100 per cent coverage before 2011 was achieved through collective agreement at national level (with *erga omnes* effects) which created an artificial sense of strong social dialogue. Its elimination, in line with international best practice and freedom of association and voluntary negotiation, gave more room for collective bargaining at company level. This is also linked to the bigger picture of the social dialogue landscape in Romania, where negotiations at sector level are less attractive as an addition to company-level negotiations. Only a small number of economic sectors are defined by law (meaning 29) and they do not reflect the realities of the economic landscape. Moreover, every aspect related to labour conditions and relations is regulated in detail in Romania, leaving not much space for social partners to negotiate. For instance, the minimum salary is statutory, with 100 per cent coverage.

It should be also noted that the current provision of article 129 of Act 62 of 2011, setting compulsory collective bargaining at company level, is actually in conflict with the Convention as regards the freedom of the parties to establish the level of collective negotiations.

The unions also claim that the 2018 proposed amendments to the Social Dialogue Act 62 are not being consulted with the representative trade unions. However, there were extensive consultations in the Ministry for Social Dialogue at that time, for more than eight months, with both unions and employers sitting at the table. No law was passed so far by the Government. The debate moved to the Parliament, where both parties participated. The changes to the Social Dialogue Act 62 are now in final stage for approval.

Employer member, Germany (Ms BARSAN) – The Employers noted from the Government submission that there is a general decline of collective bargaining, determined by the actual changes in the world of work, which corresponds to similar developments existing also in other countries. Beyond that, we would like to point out that there may also be special reasons for the decline of collective bargaining in Romania.

Consideration should be given to the changing economic context in the country. The economic landscape has changed significantly since 1990s and 2000s, in the sense that many large state-owned enterprises dominated by the big trade unions disappeared.

At the same time, the legal framework for social dialogue was further developed so that regulated compulsory collective bargaining at the national level was abolished in 2011. This was a necessary measure as an obligation to bargain at a particular level is not in line with the principle of “voluntary negotiation” as guaranteed by Article 4 of the Convention.

The labour regulation in Romania is still very detailed and strict, which reduces the room for collective bargaining. Currently, according to article 129 of the Social Dialogue Act, collective bargaining is still compulsory at unit level. This situation reduces the

interest in collective bargaining at sectoral level and it may also explain the high percentage of agreements concluded with elected workers' representatives given the absence of workers' organizations in most small and medium-sized enterprises.

Therefore, it is not possible to conclude from purely statistical data that the Government is generally not sufficiently promoting collective bargaining, as required by Article 4 of the Convention. However, if there is one measure that may be taken by the Government in this regard, it would be to introduce opening clauses in the law, in order to give more room for collective agreements between the social partners in line with the needs of their sector or their company.

Regarding the criterion of trade union representativeness, the employers' group would like to stress that this is required because of the *erga omnes* nature of the collective bargaining agreements. Due to the applicability of the agreements to all workers of the unit it is necessary to define representativeness thresholds or other criteria to legitimize the concluded trade union.

In addition, we would like to stress that according to articles 134 and 135 of the Social Dialogue Act, in the absence of a representative union, a non-representative union can also participate in joint negotiations with workers' representatives if it is affiliated to a representative sectoral trade union. Only if no trade union is established, the workers will be represented just by their elected representatives.

It cannot be concluded that the Social Dialogue Act favours collective bargaining with workers' representatives to the detriment of trade unions.

Employer member, Norway (Mr MUNTHE) – At the outset, I would like to align myself with the intervention by the Employer spokesperson in this case.

Furthermore, I would like to underscore that the Convention is a framework to ensure enabling conditions for social dialogue. However, the Convention cannot secure the success of the process or the outcome. An important element of a successful social dialogue is the existence of trust between the social partners and that the partners involved both have the capacity needed.

The situation in Romania is improving and, as stated also by the Government, the country has a balanced legislation in place.

On a personal note, I would like to inform you that my organization, the Confederation of Norwegian Enterprise (NHO), and Concordia, one of the main employers organizations in Romania, at present are running a joint project precisely on social dialogue and how to improve the functioning of it.

When it comes to issue number one on protection against anti-union discrimination, it must be recalled that both the labour law and other parts of Romanian legislation deal with the issue. In other words, the protection against such discrimination is ensured in the legislation.

As far as the wage negotiations in the public sector is concerned, I would like to welcome the initiative referred to by the Government, that it has been decided to start a process aimed at revising the law on civil servants' remuneration. This is to ensure an improvement of the system.

Even though there are many positive developments in Romania today, the Government should be encouraged to intensify its consultations with the social partners in order to further improve the social dialogue in the country.

Worker member, Germany (Ms HOFMANN) – I speak on behalf of the DGB, the FNV, the FGTB and the French Workers.

Reading the written statement of the Government to the Committee, one feels slightly reminded of the principle “divide and conquer”. New economies and forms of work, it is stated there, diminish the interest for unionization and collective bargaining.

The effective recognition of the right to collective bargaining is not only one of the four fundamental principles ILO Members States have an obligation to respect, to promote and to realize, it also lies at the core of social dialogue and is reflected even in the tripartite nature of this Committee. Being able to speak as a collective is often the only factor that makes an individual worker’s voice heard. The picture of the flexible worker being her own entrepreneur that some like to paint is therefore essentially flawed.

The austerity measures adopted by Romania have, over the past decade, led to a severe deterioration of the collective bargaining landscape. The Social Dialogue Act adopted in 2011 has de facto eliminated collective bargaining at sector and national levels. And bargaining at company level has become considerably more difficult. It is therefore no surprise that coverage has declined from almost 100 per cent in 2010 to only 15 per cent in 2017.

How can we conceive a “human-centred world of work” and strive for a “human-centred recovery” from the COVID-19 pandemic where the right to speak and negotiate collectively is so severely hampered?

Studies show that wages are lowest in Europe where collective bargaining is weakest. Romania is not only among the countries with the lowest, average and minimum wages. The current minimum wage levels also do not provide workers with an income that allows a decent living. In-work poverty is among the highest in the EU – which affects one third of Romanian workers.

The situation in Romania has not only been criticized by the Committee of Experts but also by the EU institutions. Under the European Semester, Romania has for years been receiving country-specific recommendations in relation to the very limited scope of social dialogue, the low minimum wages and the lack of objective criteria for setting the minimum wage.

We therefore call on the Government to immediately amend – in full consultation with social partners – its legislation and bring it in line with the Convention.

Observer, IndustriALL Global Union (Ms MILLER) – I am speaking in the name of IndustriALL Global Union and would like to give the Committee a practical example from workers from an automotive component plant in Romania who decided to form a union in 2019. This is to illustrate how the Romanian labour legislation actively hinders the application of the Convention.

After the registration of the trade union at the auto plant, the first tumbling block is the verification process related to the representation of more than 50 per cent of the workforce. According to article 52(C)(c) of the Social Dialogue Act, the union not only has to prove the number of members in the plant to the competent labour court, but also has to provide a document on the total number of employees issued exclusively by the company. By relating the two figures, the court can then determine whether the 50+1 threshold is met and, as a consequence whether the union qualifies for the collective bargaining.

However, the same article 52(C)(c) obliges the union to submit the document from the company but does not oblige the company to issue this written declaration on the size of the workforce. So, it is very easy for the company to simply refuse without any sanctions thus blocking application of the Convention before even any bargaining has started.

In the concrete case, it required the intervention of IndustriALL Global Union, the mother company and our Global Framework Agreement to make the local Romanian management issue the required letter.

Also, it was noted that the company, which is not obliged to recognize and speak with the elected trade union representatives, persistently continued to treat the local trade union leader as a simple employee representative (her/his former status). When collective bargaining finally started, the company used two other particularities of the Romanian labour law to the detriment of the union: article 129(5) to avoid any shorter period of collective bargaining than 60 days; and article 141 of the Social Dialogue Act, saying that only one collective agreement can be signed between the social partners in 12 months. Here the company prolonged the negotiations into the pre-Christmas period threatening the employees not to pay the usual Christmas bonus in case the union decided to go for industrial action. The union had to give in and finally signed a collective agreement including a new pay agreement at the end of 2020 for 2020.

When the company invited the union for the wage negotiations for 2021 in March of that same year, the union could not exert any pressure on the company because according to article 161 of the Act concerning Social Dialogue, the union could not open any industrial action and the wage agreement was simply an addendum to the existing collective agreement.

Due to time constraints, I have to stop here but I am sure it has become clearer to you just how the Romanian labour legislation prevents a proper application and implementation of the Convention.

Government representative (Mr TACHE) – I welcome the numerous interventions that reflected a diversity of opinion and views on how the various parties should interact, brief one another and provide a useful basis for consideration.

The Romanian Government stands ready to continue to work closely with the ILO and the social partners to find the best way forward to the benefit of all economically active persons and ensure that their rights are well protected and represented.

Présidente – Merci pour le temps que vous avez bien voulu accorder à la commission, et pour les informations que vous avez bien voulu porter à l'attention de cette commission.

Membres employeurs – Le groupe des employeurs a bien pris note des informations écrites et orales fournies par le représentant gouvernemental et de la discussion qui a suivi.

Notre principale recommandation aux autorités gouvernementales est de promouvoir davantage le dialogue social bipartite, et d'intensifier ses consultations avec les organisations représentatives des employeurs et des travailleurs, si des modifications législatives sont envisagées en matière de dialogue social.

Afin d'améliorer les protections efficaces contre la discrimination antisyndicale, et pour promouvoir davantage la négociation collective, plusieurs pistes d'amélioration sont proposées.

Première piste, en matière de discrimination antisyndicale, il est important pour le gouvernement de transmettre des informations détaillées: sur le nombre de cas de discrimination antisyndicale et d'ingérence de l'employeur portés devant les différentes autorités compétentes; sur la durée moyenne des procédures concernées et leur issue; ainsi que sur les sanctions et recours appliqués dans la pratique.

Deuxième piste, afin de promouvoir la négociation collective et d'inverser la régression du taux de couverture, il nous semble important que les instruments législatifs laissent plus de marge pour négocier et conclure des accords collectifs entre

les partenaires sociaux. Ils seront ainsi davantage motivés pour entrer en négociation afin de conclure des accords équilibrés, en tenant compte des besoins de leur secteur ou de leur entreprise.

Troisième piste, il y a lieu de poursuivre les efforts entrepris récemment afin de permettre les négociations collectives pour les fonctionnaires non commis à l'administration de l'État.

Le groupe des employeurs invite le gouvernement à fournir toutes ces informations dans le prochain rapport régulier sur la convention.

Je terminerai en précisant que le simple fait d'inscrire dans une loi que les parties doivent s'associer ne créera pas un dialogue social solide. Il faut surtout renforcer les incitations pour que les partenaires sociaux s'organisent librement et négocient de manière libre et autonome.

Membres travailleurs – Je tiens d'abord à remercier celles et ceux qui ont contribué à notre discussion.

Le groupe des employeurs a affirmé que la convention ne prévoit pas qu'un renversement de la charge de la preuve et des sanctions seraient nécessaires pour protéger contre la discrimination syndicale.

Dans leur grande sagesse, les rédacteurs de la convention ont jugé utile de parler de protection adéquate. Ce terme permet d'englober notamment le renversement de la charge de la preuve ou des sanctions.

Au passage, cela permet de prendre les mesures les plus appropriées sans rentrer dans une fastidieuse énumération.

Nous ne partageons pas non plus l'appréciation des employeurs selon lesquels le seuil de représentativité actuellement prévu ne devrait pas être revu.

L'article 4 de la convention ne précise pas le seuil de représentativité. Toutefois, tout ce qui empêche la négociation par les organisations syndicales est contraire à cet article.

Par conséquent, les seuils de représentativité trop élevés, comme c'est le cas ici en l'occurrence, ne sont pas conformes à la convention.

En outre, nous ne pouvons suivre le groupe des employeurs lorsqu'il affirme que les négociations menées par les représentants des travailleurs ne seraient pas couvertes par la convention.

La notion de négociation collective au sens de l'OIT est une et indivisible. Il n'y a pas une négociation pour les syndicats et une autre pour le reste de l'humanité. Cette notion est la même, peu importe celui qui la mène au nom des travailleurs. C'est elle qui est visée par la convention n° 98, la convention n° 135 ou encore la convention n° 154, toutes ratifiées par la Roumanie.

Comme dit dans mon propos introductif, la situation des relations collectives en Roumanie n'est pas le fruit du hasard.

C'est la conséquence des régressions introduites en 2011 sous la pression de la troïka.

Ces modifications ont engendré le déplacement du centre de gravité des négociations collectives au niveau de l'entreprise.

Comme nous l'avons illustré, la modification du seuil de représentativité à ce niveau a lourdement impacté les organisations syndicales.

Cet impact peut facilement être mesuré en observant l'effondrement du nombre de conventions collectives conclues au niveau de la branche et au niveau national.

Le droit à la négociation collective garanti aux organisations syndicales par la convention a également pâti de cette nouvelle configuration.

Preuve s'il en faut, plus de 92 pour cent des conventions collectives conclues dans le secteur privé l'ont été par des représentants élus.

Mais, au-delà des syndicats, cet état des choses a aussi fortement fragilisé la situation de l'ensemble des travailleurs avec plus d'un tiers d'entre eux qui sont payés au niveau du salaire minimum.

Je n'insisterai pas non plus sur les conséquences économiques et sociales que cette paupérisation implique, avec une hausse importante de l'émigration engendrant des pénuries de travailleurs dans une série de secteurs.

Permettez-moi maintenant de rappeler les points essentiels pour le groupe des travailleurs.

Il appartient au gouvernement de prévoir une protection efficace et dissuasive contre les actes de discrimination syndicale.

La question du seuil de représentativité mérite une attention particulière et surtout une action urgente.

D'une part, il est crucial de revoir le seuil de représentativité au niveau de l'entreprise.

D'autre part, il convient de revoir la procédure d'élection des représentants en permettant aux organisations syndicales de présenter des listes dans tous les cas de figure et assurer la transparence de la procédure.

Enfin, nous demandons au gouvernement de promouvoir et encourager la négociation collective à tous les niveaux, et ce y compris au niveau national.

Afin de concrétiser ces éléments, nous demandons au gouvernement de bien vouloir accepter une mission de haut niveau.

Présidente – J'aimerais à présent consulter les porte-parole employeur et travailleur. Le membre travailleur roumain qui n'arrivait pas à se connecter vient de se connecter et souhaiterait prendre la parole. Est-ce que les porte-parole employeur et travailleur sont d'accord pour que exceptionnellement nous lui donnions la parole?

(Les deux porte-parole répondent favorablement à la question)

Membre travailleur, Roumanie (M. RUSU) – Le rapport de la commission d'experts souligne dans ses observations que, à travers ses dispositions, la loi concernant le dialogue social (LDS), adoptée en 2011, impose une exigence minimale de 15 membres fondateurs de la même entreprise/unité pour constituer un syndicat.

Il est à noter qu'il s'agit d'un obstacle insurmontable dans un pays où la plupart des employeurs sont des petites et moyennes entreprises, étant donné qu'elles représentent 92,5 pour cent de toutes les entreprises de Roumanie et ont moins de 15 salariés, et donc cette exigence prive plus de 2,2 millions de travailleurs de s'organiser. Les syndicats ont affirmé que, afin de se conformer aux dispositions de la Constitution roumaine (la loi fondamentale), il faut spécifier 15 employés d'une même entreprise ou de plusieurs entreprises du même domaine, donnant la possibilité de former un syndicat même au niveau sectoriel national.

Nous vous rappelons que la législation interdit aux travailleurs licenciés et aux retraités d'adhérer à des syndicats, s'ils le souhaitent, même s'ils ont participé à l'activité syndicale.

Les personnes qui ont le droit de former et/ou d'adhérer à un syndicat sont prévues dans la LDS, article 3. Ces catégories de personnes mentionnées antérieurement ne sont pas expressément établies. L'invocation de l'article 32 de la LDS par le gouvernement roumain n'est pas pertinente et ne répond pas à la question, étant donné que les statuts des organisations syndicales sont soumis au contrôle du tribunal. Par conséquent,

l'article 32 ne s'applique pas ex ante mais seulement après l'approbation des statuts par le juge. Les personnes licenciées et les personnes à la retraite ne pourront ainsi devenir membres de syndicats que si le juge l'accepte.

Je souligne que, selon les dispositions de la LDS, également relevées par la commission d'experts, les travailleurs journaliers, les travailleurs indépendants et les travailleurs occupés dans des emplois atypiques, qui représentent environ 25,5 pour cent de la population active totale de Roumanie, ne sont pas couverts par la loi et, par conséquent, ils ne peuvent exercer leurs droits syndicaux.

Aujourd'hui, la plupart des conventions collectives de travail, plus de 80 pour cent, sont négociées par les représentants élus des salariés, parce que les syndicats considérés comme non représentatifs n'ont pas le droit de négocier pour leurs propres membres. Bien que la modification de la loi ait été demandée, dans le sens où la négociation avec les représentants des salariés non syndiqués ne devrait être possible que lorsqu'il n'y a pas de syndicat au niveau de la négociation en question, aucune action n'a été entreprise.

En 2010, toutes les conventions/accords collectifs avaient été négociés et signés par les syndicats, en 2017, seulement 14 pour cent de toutes les conventions collectives conclues ont été négociées par les syndicats et 86 pour cent par les représentants élus des travailleurs. Bien que la convention donne le droit à la négociation collective tant aux organisations de travailleurs (syndicats), quel que soit leur niveau, qu'aux employeurs et à leurs organisations, la négociation collective se fait principalement avec les représentants des travailleurs non syndiqués et pas avec les syndicats.

La représentativité qui permet la participation à la négociation est de 50 pour cent + 1 du nombre total de salariés, ce qui a déterminé une diminution drastique du nombre de conventions collectives conclues au niveau de l'entreprise.

La condition imposée pour conclure une convention collective sectorielle, uniquement si l'organisation d'employeurs signataire représente au moins 50 pour cent + 1 des travailleurs du secteur, a bloqué la négociation collective à ce niveau. Ces dispositions législatives de 2011 ne représentent pas le résultat d'un accord entre les partenaires sociaux ni d'un débat public ou parlementaire; elles ont été adoptées et introduites par la loi, par le gouvernement roumain.

Les conséquences de ces modifications législatives sont principalement les suivantes.

Premièrement, il y a l'élimination de la convention collective unique de travail au niveau national, principale source de droit dans le domaine du travail et des relations industrielles en Roumanie.

Plus de 1 700 000 travailleurs, sur le total d'environ 5 millions travailleurs, sont payés au niveau du salaire minimum brut établi par le gouvernement.

Plus de 4 millions de travailleurs ont quitté la Roumanie pour travailler à l'étranger en raison de la précarité des relations de travail.

Deuxièmement, l'institution de la négociation collective en Roumanie a été démantelée et le rôle des syndicats au sein de cette institution est affaibli, contrairement aux dispositions de la Constitution roumaine, la loi fondamentale (art. 41, paragr. 5) qui garantit les droits des négociations collectives.

Je me permets d'insister sur la gravité de la situation de la relation du travail en Roumanie et de la négociation collective qui a été démantelée depuis 2011.

Présidente – Merci aux porte-parole employeurs et travailleurs pour leur bienveillance.

Je rappelle que la lecture du projet de conclusions concernant ce cas aura lieu, comme pour tous les cas individuels, lors de la dernière session de la commission, le vendredi 18 juin 2021.

Nous avons maintenant terminé l'examen du cas relatif à la Roumanie concernant la convention n° 98.

DRAFT