

Commission de l'application des normes

Date: 6 juin 2023

Les gouvernements figurant sur la liste des cas individuels ont la possibilité, s'ils le souhaitent, de présenter à la commission des informations écrites.

► Informations sur l'application de conventions ratifiées fournies par les gouvernements inscrits sur la liste des cas individuels

Philippines (ratification: 1953)

Convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948

Le gouvernement a communiqué les informations écrites ci-après et copie du décret-loi n° 23. Il a présenté la structure organisationnelle et une première liste des personnes de contact et des bureaux de chaque institution concernée, ainsi que le cadre du projet évolutif de feuille de route.

Les présentes informations, soumises par le Département du travail et de l'emploi (DOLE) pour le compte du gouvernement, sont tirées du rapport de la mission tripartite de haut niveau qui s'est rendue aux Philippines du 23 au 26 janvier 2023 pour enquêter sur les allégations et les informations relatives à la mise en œuvre de la convention.

Le rapport de la mission tripartite de haut niveau réitère les conclusions et les recommandations des rapports précédents des mécanismes de contrôle de l'OIT, particulièrement de la Commission de la Conférence, du Comité de la liberté syndicale et de la commission d'experts, ainsi que les fondements sur lesquels le Conseil d'administration du BIT et la Conférence internationale du Travail ont créé la mission tripartite de haut niveau. Les questions soulevées renvoient à celles qui ont fait l'objet d'un examen lors de la première mission de haut niveau de l'OIT aux Philippines en 2009, de la mission de contacts directs en 2017 et de la réunion virtuelle tripartite de haut niveau en 2021.

Dans son rapport, la mission tripartite de haut niveau se dit préoccupée par la lenteur avec laquelle le gouvernement semble mettre en œuvre les recommandations précédentes de l'OIT. Il semble qu'une grande confiance y est accordée aux opinions qu'un groupe de syndicats a exprimées dans un rapport soumis à la mission.

Même avant cette mission, le gouvernement avait pris plusieurs mesures pour répondre aux questions en suspens, dans certains cas en collaboration avec les partenaires sociaux. Ces mesures découlent des précédents rapports et missions de l'OIT et ont déjà été communiquées à l'OIT et à ses organes de contrôle.

Pour rappel, le gouvernement réitère certaines de ces principales mesures: i) la création de mécanismes nationaux et régionaux pour le suivi du respect des conventions n^{os} 87 et 98; ii) la publication des directives opérationnelles des organes de suivi tripartites; iii) la désignation de personnes de contact pour simplifier le signalement et l'intervention immédiate en cas de violation; iv) l'adoption de deux directives sur les règles que les parties prenantes doivent observer en ce qui concerne l'exercice des droits et des activités des travailleurs; v) des textes de loi renforçant d'autres mécanismes de règlement des conflits et institutionnalisant davantage le tripartisme; vi) la participation du DOLE en tant qu'observateur au sein du comité interinstitutionnel créé en vertu de l'ordonnance administrative n° 135 de 2012; et vii) le dialogue avec la Cour suprême ayant abouti à la question administrative n° 21-06-08-SC qui a mis fin à l'émission «massive» présumée de mandats de perquisition et de mandats d'arrêt transfrontaliers ayant conduit à la plupart des arrestations de syndicalistes signalées. Après un échange tripartite de haut niveau tenu en ligne en septembre 2021 et avant la mission tripartite de haut niveau en janvier 2023, le gouvernement a également: i) entamé des consultations avec les représentants des travailleurs et des employeurs sur l'élaboration d'une feuille de route et d'un plan d'action tripartites assortis de délais; ii) entamé la révision des deux directives sur les règles que les parties prenantes doivent observer en ce qui concerne l'exercice des droits et des activités concertées des travailleurs; iii) mené des activités de renforcement des capacités à l'intention des organes régionaux tripartites de contrôle et des institutions partenaires.

Le gouvernement estime que le rapport de la mission tripartite de haut niveau aurait dû prendre dûment en considération ces actions afin de disposer d'un tableau plus complet et plus objectif lui permettant d'évaluer les efforts déployés pour mettre en œuvre les recommandations. Cela aurait permis à la mission tripartite de haut niveau de mieux apprécier l'importance du point de vue exprimé par le gouvernement lors de la réunion-bilan du 26 janvier 2023: tourner la page des difficultés soulevées passe par des engagements non seulement du gouvernement, mais aussi des partenaires sociaux. Quoi qu'il en soit, le gouvernement se félicite de ce rapport. Dans le cadre de la Constitution et de la législation philippines, et en tant que membre souverain et égal de la communauté des nations, il a examiné avec sérieux toutes les recommandations dans l'optique de s'en servir comme orientations constructives permettant de garantir que le pays continuera à poursuivre sur la voie de la promotion de la liberté syndicale et du droit de négociation collective en tant qu'instruments de la justice sociale.

Mesures prises comme suite aux recommandations de la mission tripartite de haut niveau

Le rapport de la mission tripartite de haut niveau comporte six recommandations:

- i) une meilleure coordination et une plus grande cohérence parmi les différentes branches du gouvernement afin de mieux se prémunir contre les menaces graves pour la liberté syndicale;

- ii) un engagement avec les partenaires sociaux pour réaliser de véritables progrès s'agissant des préoccupations soulevées par la commission d'experts et la Commission de la Conférence, afin de prévenir de futures violations de la liberté syndicale, y compris en finalisant, avant la Conférence de juin 2023, une feuille de route sur la marche à suivre pour répondre aux préoccupations exprimées, selon un calendrier convenu;
- iii) la création d'un organe unique, mandaté par le Président, chargé de répertorier et d'examiner sans rien négliger tous les cas d'exécutions extrajudiciaires et d'enlèvements présumés liés au travail en cours, en mettant l'accent en priorité sur les enquêtes criminelles, l'ouverture rapide de poursuites et l'obligation de rendre des comptes;
- iv) la création d'un organe non judiciaire spécialisé, éminent et indépendant chargé d'examiner les cas renvoyés par la commission présidentielle en vue de recevoir et de documenter les témoignages et de formuler des propositions d'indemnisation;
- v) le renforcement du rôle de l'organe de contrôle du Conseil tripartite national de la paix sociale (NTIPC-MB) et l'intégration des améliorations recommandées par l'organe présidentiel, afin de définir des mesures de protection et d'en garantir la mise en œuvre rapide et efficace en cas de menace imminente ou perceptible pour la vie, la sécurité ou la sûreté des syndicalistes;
- vi) la mise en œuvre complète de toutes les recommandations précédentes.

Renforcement de la coordination et de la cohérence entre les différentes branches du gouvernement et mise en place d'un organe mandaté par le Président

Aux Philippines, comme dans toute structure gouvernementale moderne, l'administration et l'application des lois, ainsi que les enquêtes et les poursuites, sont confiées à différents agents d'exécution dotés de mandats juridiques spécifiques. Il est indispensable d'assurer une coordination interinstitutionnelle efficace et effective entre eux pour que la structure fonctionne. Pour assurer cette coordination au sein du système de gouvernement présidentiel national, ces agents sont tous placés sous le contrôle et la supervision du Président de la République.

Compte tenu de leur mandat, le gouvernement a agi avec rapidité et fermeté sur le terrain de la recommandation relative au renforcement de la coordination interinstitutionnelle et à la mise en place d'un organe dirigé par le Président qui surveillera l'état d'avancement des cas liés à l'exercice de la liberté syndicale. Le 30 avril 2023, le Président a signé le décret-loi portant création d'un comité interinstitutionnel (EO 23-IAC), dont une copie figure à l'annexe A, dans le but de renforcer la coordination, d'élaborer une feuille de route, d'assurer le suivi des actions entreprises, ainsi que d'accélérer les enquêtes menées, les poursuites engagées et la résolution des cas de violation de la liberté syndicale et du droit syndical. Ses principales caractéristiques sont les suivantes:

- Le comité interinstitutionnel est présidé par le secrétaire exécutif; le DOLE en assure la vice-présidence et ses membres sont les suivants: le Département de la Justice (DOJ), le Département de l'Intérieur et des Collectivités locales (DILG), le Département de la Défense nationale (DND), le Département du Commerce et de l'Industrie (DTI), le Conseil de sécurité nationale (NSC) et la Police nationale philippine (PNP). La Commission de la fonction publique (CSC) et la Commission des droits de l'homme (CHR) peuvent être invitées si nécessaire.

- Il incombe au comité: i) de consolider et d'analyser les rapports des agents concernés et de soumettre au Président un rapport complet sur les conclusions et recommandations; ii) d'élaborer une feuille de route conforme aux recommandations de la mission tripartite de haut niveau; et iii) de suivre les progrès de la mise en œuvre des plans d'action et l'étroite coordination entre les agents concernés.
- Les membres sont tenus de soumettre au comité: i) une liste complète des cas et incidents relevant de leur compétence et concernant les syndicalistes dont les droits à la liberté syndicale, d'organisation et de négociation collective auraient été violés; ii) une liste complète des programmes communautaires ayant une répercussion sur les syndicats, les employeurs et les travailleurs; iii) une liste complète des cas liés à la liberté syndicale concernant le personnel des agents d'exécution et les agents de l'État dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions officielles; iv) les mesures prises ou les propositions visant à renforcer les programmes des agents d'exécution pour traiter les questions en suspens et promouvoir et protéger la liberté syndicale; et v) un programme complet d'éducation et de renforcement des capacités, ainsi qu'un plan de communication pour promouvoir une compréhension commune, au sein des agents d'exécution et entre eux, des principes, des politiques, des lois et des règlements relatifs à la liberté syndicale.

Directement sous l'autorité du Bureau du Président, toutes les tâches fonctionnelles du comité sont liées à l'exercice de la puissance publique incombant à des organismes précis et qui ne peuvent être déléguées à des organisations non gouvernementales ou accomplies en collaboration avec celles-ci. Compte tenu qu'il utilise les structures, l'expertise et les ressources existantes, le comité est immédiatement opérationnel. Il a convoqué sa première réunion d'organisation le 22 mai 2023, au cours de laquelle il a été convenu que priorité serait donnée à la liste complète et à la facilitation de l'action concernant les affaires en instance, ainsi qu'à l'adoption d'une feuille de route conforme aux recommandations du rapport de la mission tripartite de haut niveau. La structure et les modalités de travail du comité ont également été convenues, avec notamment la mise en place d'un secrétariat et l'adoption de formulaires de communication d'informations.

Grâce à la création de ce comité, le gouvernement dispose désormais d'un mécanisme fonctionnel pour traiter toutes les difficultés soulevées et mettre en œuvre les recommandations pertinentes du rapport de la mission tripartite de haut niveau.

Élaboration d'une feuille de route tripartite

L'objectif principal de la feuille de route est de créer ou d'offrir un environnement propice à l'exercice libre et responsable de la liberté syndicale et du droit d'organisation. Sous sa forme actuelle, la feuille de route s'articule autour des quatre domaines d'action définis à la Conférence en 2019, à savoir:

- la prévention de la violence dans l'exercice des activités légitimes des organisations de travailleurs et d'employeurs;
- une enquête immédiate et efficace sur les allégations d'actes de violence à l'encontre de membres d'organisations de travailleurs;
- la mise en place d'organes de contrôle, notamment en mettant à leur disposition les ressources suffisantes;
- la garantie que tous les travailleurs puissent constituer les organisations de leur choix et s'y affilier.

Avant la venue de la mission tripartite de haut niveau, le DOLE a organisé trois réunions tripartites et deux réunions bilatérales avec les secteurs de l'emploi et des employeurs à l'échelle nationale. En février 2023, après la mission tripartite de haut niveau, le DOLE a principalement fait appel au forum des chefs d'entreprise pour élaborer la feuille de route. Avec le soutien du Bureau de l'OIT à Manille, le DOLE a également mené trois consultations régionales à Luzon, Visayas et Mindanao auxquelles ont participé les Conseils régionaux tripartites pour la paix sociale (RTIPC) et les organes régionaux tripartites de contrôle. Le 20 avril 2023, le forum des chefs d'entreprise a convenu de créer un groupe de travail technique qui s'efforcera d'intégrer de nouvelles contributions spécifiques des partenaires sociaux à la feuille de route évolutive.

Parallèlement, dans le cadre du décret-loi n° 23, le gouvernement procède à la mise en œuvre d'activités qui feront à terme partie de la feuille de route, notamment:

- l'établissement de la liste complète des cas et des programmes des institutions concernant la liberté syndicale;
- l'institutionnalisation des modalités d'échange d'informations;
- la mise en œuvre du protocole d'accord entre le DOLE, le DTI et l'Autorité philippine des zones économiques (PEZA), signé le 30 avril 2023, afin d'ouvrir la voie à la création de comités tripartites dans les zones économiques spéciales;
- l'achèvement de la révision des directives conjointes du DOLE, du DILG, du DND, du DOJ et de la PNP, et des directives conjointes du DOLE, de la PEZA et de la PNP sur les modalités d'engagement entre le personnel en uniforme et les travailleurs engagés dans des activités syndicales, telles que les grèves;
- l'adoption de mécanismes de mise en œuvre: le DOLE doit délivrer une autorisation avant que les procureurs du DOJ ne puissent engager des poursuites pour des actes découlant de l'exercice des droits syndicaux;
- la mise en place d'homologues régionaux du comité créé en vertu de l'OE 23-IAC;
- l'organisation de formations d'auxiliaires juridiques et de formations connexes, et la fourniture d'autres formes d'assistance pour les syndicalistes et les travailleurs, notamment en ce qui concerne les recours juridiques, la constitution de dossiers et la collecte de preuves;
- l'organisation de séances d'échanges entre le personnel civil et le personnel en uniforme, à l'échelle nationale et régionale, afin de promouvoir une compréhension commune de la liberté syndicale;
- l'intégration de la feuille de route dans le Plan pour le travail et l'emploi 2023-2028 que le DOLE entend lancer d'ici juillet 2023.

Autres questions découlant des recommandations

Concernant la création d'un organe non judiciaire spécialisé, éminent et indépendant chargé d'examiner les cas, le gouvernement a sérieusement étudié cette recommandation. Cependant, compte tenu de la publication du décret-loi n° 23 et de l'existence d'institutions déjà mandatées pour remplir les mêmes fonctions, un tel organe risque d'être tout simplement superflu.

Concernant la création d'un fonds d'indemnisation des victimes, il existe déjà une commission des réclamations sous l'égide du DOJ pour les victimes d'emprisonnement ou de détention injustifiés. Cette commission a été créée par la loi de la République n° 7309, promulguée en 1992. En outre, les recours et les demandes d'indemnisation fondés sur des violations avérées des droits de l'homme relèvent déjà de la compétence de la Commission des droits de l'homme.