

Commission de l'application des normes

Date: 30 mai 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

Pérou (ratification: 1960)

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

Informations supplémentaires que le gouvernement a adressées par écrit le 22 mai 2023

Évolution de la législation. La commission demande des informations sur l'impact de l'application du décret suprême n° 014-2022-TR. À cet égard, le ministère du Travail et de la Promotion de l'emploi (MTPE) joint des tableaux statistiques qui contiennent des chiffres définitifs sur les conflits du travail (grèves et/ou arrêts de travail dans le secteur privé) déposés et enregistrés en février 2023, ainsi qu'en janvier et février 2023, par rapport à janvier et février 2022, statistiques qui sont élaborées par le Bureau général de la statistique et de la technologie du MTPE.

Ces tableaux indiquent entre autres que le nombre de grèves (2022: 3; 2023: 1), de même que le nombre de travailleurs couverts par ces grèves (2022: 245; 2023: 23) et les heures de travail par personne perdues (2022: 234 320; 2023: 4 416), et que tous ces chiffres, sont beaucoup plus élevés que ceux rapportés pour les mêmes mois en 2023, lorsque le décret suprême n° 014-2022-TR n'était pas encore en vigueur. Cela montre que le niveau de conflictualité a diminué à la suite de l'application du décret susmentionné.

Par ailleurs, au cours de 2022, à la suite de la décision des organisations professionnelles d'employeurs de suspendre leur participation au Conseil national du travail et de la promotion de l'emploi (CNTPE) et à ses espaces de dialogue, décision communiquée en juillet 2022, le MTPE s'est efforcé de renouer le dialogue, en convoquant les organisations d'employeurs à différentes réunions bilatérales avec le Cabinet ministériel, mais il n'a pas reçu de réponse positive. Toutefois, dans le cadre de l'action du nouveau gouvernement actuel, des réunions bilatérales ont été organisées entre le Cabinet ministériel et des organisations d'employeurs telles que la Confédération nationale des institutions entrepreneuriales privées, la Société nationale des industries, la Chambre de commerce de Lima et l'Association des exportateurs,

entre décembre 2022 et mai 2023, au cours desquelles les organisations d'employeurs ont fait part de leurs préoccupations au sujet du décret suprême n° 014-2022-TR.

On espère poursuivre la volonté de dialogue qu'ont exprimée les organisations d'employeurs pendant ces dernières réunions et susciter un rapprochement avec les centrales syndicales, afin de rétablir la confiance et, ainsi, de rendre viable un quorum lors de la prochaine session plénière du CNTPE et de reprendre les consultations tripartites dans les espaces qui leur sont consacrés.

Article 2 de la convention, reconnaissance du droit d'organisation du personnel de direction et de confiance de l'administration publique. Le MTPE indique que le décret suprême n° 014-2022-TR, qui modifie le règlement de la loi sur les relations collectives du travail, et qui s'applique de manière supplétive au secteur public, dispose ce qui suit:

Le personnel de direction et de confiance n'est pas représenté par l'organisation syndicale; il n'est pas non plus pris en compte dans le nombre total des travailleurs de son secteur d'activité pour déterminer si la condition requise de majorité absolue visée à l'article précédent est remplie, à moins que les statuts de l'organisation syndicale n'admettent expressément son affiliation.

En d'autres termes, le droit à la liberté syndicale du personnel de direction et de confiance est reconnu en ce sens qu'il peut s'affilier à une organisation syndicale, pour autant que les statuts de l'organisation syndicale le permettent expressément.

De plus, il faut garder à l'esprit que l'article 4 du décret susmentionné dispose que l'État reconnaît et garantit aux travailleuses et aux travailleurs, sans distinction ni autorisation préalable, le droit de constituer les organisations syndicales de leur choix, de s'y affilier librement et de mener des activités syndicales pour défendre et promouvoir leurs intérêts économiques et sociaux.

En outre, le règlement ministériel n° 92-2022-TR a ordonné la prépublication de l'avant-projet de Code du travail. Cet avant-projet contient une proposition de réglementation spécifique sur les activités de formation professionnelle, définit le prestataire de services comme étant un travailleur, et indique que les activités de formation professionnelle constituent des contrats de travail.

Le MTPE a proposé de lancer un processus de dialogue tripartite au sein du CNTPE pour examiner l'avant-projet; ainsi, lors de la session ordinaire n° 127 du 13 mai 2022, la plénière du CNTPE a convenu que les partenaires sociaux se prononceraient au sujet d'un processus de dialogue, au terme de la période de prépublication, sur l'avant-projet de Code du travail.

Ainsi, il a été convenu – de manière tripartite – d'inscrire la définition des caractéristiques du processus de dialogue à l'ordre du jour de la session ordinaire n° 128 de la plénière du CNTPE, qui s'est tenue le 18 juillet 2022. Toutefois, cette session ayant été suspendue – après trois heures de débat sur un autre sujet – il n'a pas été possible d'examiner l'avant-projet de Code du travail.

Un peu plus tard, le 26 juillet 2022, le secteur des employeurs a suspendu sa participation au CNTPE, et exprimé son désaccord au sujet des décrets suprêmes n° 001-2022-TR (externalisation) et n° 014-2022-TR (relations collectives).

Suite à cela, une session extraordinaire de la plénière du CNTPE a été convoquée pour le 3 novembre 2022, afin de définir le processus de dialogue sur le projet de Code du travail, mais, faute de quorum en raison de l'absence presque totale du secteur des employeurs – alors que l'ensemble du secteur des travailleurs a assisté à la session – seule une session d'information informative s'est tenue.

Dans le cadre de l'action du gouvernement actuel, entre décembre 2022 et mai 2023 des réunions bilatérales ont rassemblé le Cabinet ministériel, d'une part, et les organisations d'employeurs et les centrales syndicales, d'autre part.

On espère poursuivre la volonté de dialogue qu'ont exprimée les organisations d'employeurs pendant ces dernières réunions et susciter un rapprochement avec les centrales syndicales, afin de rétablir la confiance et, ainsi, de rendre viable un quorum lors de la prochaine plénière du CNTPE et de reprendre les consultations tripartites dans les espaces qui leur sont consacrés.

À titre d'information complémentaire, il convient d'ajouter que, en avril 2023, les membres du Congrès de la République ont présenté le projet de loi n° 4483/2022-CR (projet de loi de Code du travail), qui reprend entièrement la proposition de texte juridique de l'avant-projet de Code du travail, prépublié par le MTPE en avril 2022.

Par ailleurs, le pouvoir judiciaire souligne qu'il est important de prendre en compte que l'article 28 de la Constitution politique du Pérou dispose ce qui suit: «L'État reconnaît les droits de syndicalisation, de négociation collective et de grève. Il protège leur exercice démocratique: i) il garantit la liberté syndicale [...]». De même, l'article 153 de la Constitution interdit aux juges et aux procureurs de participer à la vie politique, de se syndiquer et de faire grève.

Ces interdictions figuraient aussi dans la Constitution de 1979, dans le chapitre relatif au pouvoir judiciaire, aujourd'hui inclus dans la Constitution en vigueur de 1993. L'objectif est que le pouvoir judiciaire et l'ensemble de l'appareil juridictionnel ne soient pas liés à la sphère politique, car rien n'est plus préjudiciable à l'activité juridictionnelle que l'exercice, par des juges et/ou des procureurs, d'une activité politique.

Or, s'il est vrai que la Constitution établit que ces fonctionnaires ne peuvent pas être affiliés à des syndicats, ces fonctionnaires peuvent néanmoins constituer des associations et s'y affilier, à condition qu'elles aient pour but de « défendre tous les aspects des intérêts professionnels de leurs membres et de mener des activités au service de la justice en général », comme l'indique l'alinéa 12 de l'article 35 de la loi n° 29277, sur la carrière judiciaire:

Les juges ont le droit:

[...] de liberté syndicale. Les associations de juges sont constituées et déploient leurs activités conformément aux normes établies dans le Code civil, et sont réglementées conformément à leurs dispositions statutaires.

Manifestement, ni les juges ni les procureurs ne sont considérés comme des travailleurs dans le domaine du droit du travail car ils ne sont pas liés à leur employeur par un contrat de travail. De plus, l'employeur auquel ils fournissent leurs services n'est pas une personne mais l'État lui-même. Il faut également avoir à l'esprit que la liberté syndicale est efficace si elle s'accompagne des mesures qui la soutiennent habituellement et qui en constituent les véritables piliers: la négociation collective et la grève.

Les juges, les magistrats et les procureurs doivent conserver une impartialité à l'écart de positions susceptibles de rompre l'équilibre constitutionnel des pouvoirs.

Toutefois, les associations professionnelles, en tant que substituts des syndicats, ont jusqu'à présent rempli leur fonction, laquelle est de constituer un instrument approprié pour exprimer les préoccupations et les revendications de professionnels qui méritent autant ce droit que n'importe quel autre groupe.

Article 3. Détermination du caractère illégal de la grève. Conformément à ce qui est indiqué précédemment, dans le cadre de l'action du gouvernement actuel, entre décembre 2022 et mai 2023 des réunions bilatérales se sont tenues entre le Cabinet ministériel, d'abord avec les organisations d'employeurs, puis avec les centrales syndicales.

On espère que le dialogue reprendra afin de rendre viable un quorum lors de la prochaine session plénière du CNTPE et de rétablir ainsi les consultations tripartites dans les espaces qui leur sont consacrés.

► **Grèves déposées, résolues et en cours; travailleurs couverts et heures de travail par personne perdues dans le secteur privé du 1^{er} au 28 février 2023**

Activité économique/raison sociale	Date		Travailleurs couverts	Heures de travail par personne perdues	Causes	Lieu	Délai - Art. 76 du Texte unique codifié (TUO) Décret Suprême n° 010-2003-TR
	Début	Fin					
Commerce en gros et de détail ¹				23	4 416		
Société commerciale Salem (SAC)							
Syndicat unitaire des travailleurs de la Salem		01.02	En cours	23	4 416	Cahier de revendications	Grève à durée indéterminée
TOTAL ¹				23	4 416		

¹ La grève à durée indéterminée du Syndicat unitaire des travailleurs de la Société commerciale Salem a commencé le 13 janvier 2023. On considère ici qu'elle a débuté le 1^{er} février 2023 car elle n'a pas été enregistrée dans les rapports du travail de janvier 2023.

► **Tableau comparatif des grèves, des travailleurs couverts et des heures de travail par personne perdues dans le secteur privé par année, par activité économique, du 1^{er} au 28 février 2022-2023**

Activité économique	Grèves		Travailleurs couverts		Heures de travail par personne perdues	
	2022	2023	2022	2023	2022	2023
Exploitation de mines et de carrières	1	-	165	-	46 520	-
Distribution d'électricité, de gaz et d'eau	1	-	169	-	2 704	-
Commerce de gros et de détail	-	1	-	23	-	4 416
Transports, entreposage et communications	1	-	76	-	1 216	-
Services sociaux et de santé	-	-	-	-	230 400*	-
TOTAL	3	1	245	23	234 320	4 416

* Heures de travail par personne perdues en raison de grèves au cours du mois précédent.

► **Tableau comparatif des grèves, des travailleurs couverts et des heures de travail par personne perdues dans le secteur privé par année, par activité économique, du 1^{er} au 28 février 2022-2023**

Activité économique	Grèves		Travailleurs couverts		Heures de travail par personne perdues	
	2022	2023	2022	2023	2022	2023
Négociation collective	1	1	169	23	13 584	4 416
Règlement intégral du cahier de revendications	1	1	169	23	13 584	4 416
Non-respect de dispositions légales et/ou conventionnelles	1	-	76	-	1 216	-
Non-respect de normes de sécurité et de santé au travail, autres	1	-	76	-	1 216	-
Licenciement ou menace de licenciement	1	-	165	-	35 640	-
Nous exigeons la réintégration immédiate des travailleurs inclus dans la suspension totale du travail; non au licenciement collectif, respect du protocole établi pour les terrains de golf et les manufactures; travailleurs logés par chambre de six; changement de réfectoire en raison de l'écœurant service fourni au personnel	1	-	165	-	35 640	-
Autres motifs	-	-	-	-	230 400	-
Mise en place d'une unité organique de technologie médicale à EsSalud, lutte contre l'hostilité et la discrimination, défense de la sécurité sociale, lutte contre la fusion d'EsSalud et du MINSA	-	-	-	-	230 400 *	-
TOTAL	3	1	410	23	280 840	4 416

* Heures de travail par personne perdues en raison de grèves effectuées l'année précédente et/ou le mois précédent.

► **Tableau comparatif des grèves, des travailleurs couverts et des heures de travail par personne perdues dans le secteur privé par année, par mois de 2022-2023**

Mois	Grèves		Travailleurs couverts		Heures de travail par personne perdues	
	2022	2023	2022	2023	2022	2023
Janvier	3	-	2 441	-	285 544	10 728
Février ¹	3	1	410	23	280 840	4 416
TOTAL	3	1	2 441	23	285 544	15 144

¹ Période de référence pour les deux années du 1^{er} février au 28 février 2022-2023.

Source: Ministère du Travail et de la Promotion de l'emploi, Direction de la prévention et de la résolution des conflits et de la responsabilité sociale des entreprises vis-à-vis des travailleurs.

Informations supplémentaires que le gouvernement a adressées par écrit le 30 mai 2023

Article 2. Droit de tous les travailleurs, sans distinction d'aucune sorte, de constituer des organisations et de s'affilier à ces organisations. L'Autorité nationale de la fonction publique (SERVIR) souligne que le Pérou reconnaît le principe directeur de la convention, à savoir l'exercice de la liberté syndicale et de la négociation collective en tant que droits fondamentaux pour assurer la pleine et libre participation des travailleurs au marché du travail. Par conséquent, ce principe donne corps à la garantie de la démocratie et du progrès social. En ce sens, tous les aspects de la législation du travail qui peuvent être améliorés sont examinés dans le cadre du dialogue avec les organisations représentatives des travailleurs et de l'État. Toutefois, par principe, nous devons indiquer que, bien que la Constitution politique garantisse l'exercice du droit à la liberté syndicale, comme tout autre droit celui-ci n'est pas illimité mais soumis à certaines limites établies par des normes ayant rang de loi.

En ce sens, les garanties des droits des travailleurs se fondent sur le respect des normes internationales du travail, puisque le Pérou a ratifié les dispositions de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, et de la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, qui traitent du droit syndical et d'organisation, en général. De plus, la convention (n° 151) sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978, protège, entre autres, le droit d'organisation des fonctionnaires, d'où découle le droit de grève. De même, l'article 42 de la Constitution politique dispose ce qui suit: «Les droits d'organisation et de grève des fonctionnaires sont reconnus [...]». De même, l'article 28 de la Constitution établit que l'État reconnaît les droits d'organisation, de négociation collective et de grève, et veille à leur exercice démocratique. Ces droits étant reconnus, le droit à la liberté syndicale ¹ et le droit de grève des fonctionnaires, entre autres, sont garantis.

En ce qui concerne le droit d'organisation dans le secteur public péruvien, il est important de souligner qu'il est régi par l'article 41 ² de la loi n° 30057 (loi sur la fonction publique), qui précise que les fonctionnaires ont le droit de s'organiser pour défendre leurs intérêts. Les organisations de fonctionnaires doivent contribuer à l'amélioration constante du service public assuré aux citoyens et ne pas affecter le fonctionnement efficace de l'entité où elles sont en place ou de la prestation du service, et l'autorité ne doit pas promouvoir des actes qui limitent la constitution d'organisations syndicales ou l'exercice du droit d'organisation.

¹ La liberté syndicale est un droit de l'homme qui fait partie des valeurs fondamentales de l'OIT. Elle est inscrite dans la Constitution de l'OIT, la Déclaration de Philadelphie et la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail (1998), et est proclamée dans la Déclaration universelle des droits de l'homme (voir https://www.ilo.org/empent/areas/business-helpdesk/WCMS_152951/lang-fr/index.htm).

² En ce qui concerne la validité de cet article, il est important de préciser que, bien que la disposition abrogatoire unique de la loi n° 31188 (loi sur la négociation collective dans le secteur public), ait abrogé les articles 40, 41, 42, 43, 44 et 45 de la loi n° 30057, il convient de rappeler que, conformément à son article 1, la loi n° 31188 a pour objectif unique «(...) de réglementer l'exercice du droit de négociation collective des organisations syndicales de fonctionnaires, conformément aux dispositions de l'article 28 de la Constitution politique du Pérou et à celles de la Convention n° 98 et de la Convention n° 151 de l'OIT». Par conséquent, sur la base d'une interprétation conforme à la Constitution et du principe *pro homine*, il faut comprendre que la dérogation des articles relatifs aux droits collectifs dans la loi n° 30057 ne concerne que l'exercice de la négociation collective dans le secteur public, pour lequel les dispositions contenues dans la loi n° 31188 (qui fonde la dérogation à ce sujet) sont applicables dans ce cas précis. Par conséquent, pour ce qui est de l'exercice des droits d'organisation et de grève dans le secteur public, ils restent en vigueur, comme l'a conclu le rapport technique n° 001762-2021-SERVIR-GPGSC.

Il est également important de noter que le chapitre I du titre V du règlement général de la loi n° 30057 sur la fonction publique, approuvé en application du décret suprême n° 040-2014-PCM, réglemente l'exercice du droit d'organisation, et contient des dispositions relatives entre autres à la liberté syndicale³, à la protection contre les actes de discrimination antisyndicale, à la protection contre les actes d'ingérence, à la constitution de syndicats, à l'enregistrement des syndicats et aux congés syndicaux.

Article 3. Droit des organisations d'organiser leur activité et de formuler leur programme d'action. Scrutin relatif à la grève. En ce qui concerne le droit de grève, la SERVIR signale qu'il est régi par les articles 79 à 85 du règlement général de la loi sur la fonction publique; ces articles disposent que l'une des conditions requises de la grève est que la décision soit adoptée de la manière expressément déterminée par les statuts, et qu'elle représente la volonté majoritaire des travailleurs qui relèvent de son champ d'application. De même, l'article 13.2 e) de la loi n° 31188 sur la négociation collective dans le secteur public, indique que les travailleurs du secteur public peuvent déclarer une grève dans le cadre du Texte unique codifié (TUO) de la loi sur les relations collectives de travail, approuvé en vertu du décret suprême 010-2003-TR (TUO de la LRCT), et de son règlement. Enfin, pour ce qui est des aspects non réglementés dans les normes susmentionnées, le TUO de la LRCT et son règlement s'appliquent à titre supplétif.

Droit des organisations syndicales d'organiser des réunions et d'accéder aux lieux de travail. Le ministère de l'Éducation souligne que, conformément à l'article 66 de la loi n° 28044 (loi générale sur l'éducation), l'établissement d'enseignement a pour but d'assurer l'apprentissage et la formation intégrale de ses étudiants. De même, concrètement, il met à disposition ses installations pour mener des activités extrascolaires et communautaires, assurant ainsi les buts et objectifs éducatifs, ainsi que les fonctions spécifiques des locaux institutionnels.

Le ministère se réfère à l'article 28 de notre Constitution, qui dispose que l'État garantit la liberté syndicale. La convention n° 151 sur les relations de travail dans la fonction publique prévoit à l'article 6 que des facilités doivent être accordées aux représentants des organisations d'agents publics, de manière à leur permettre de remplir rapidement et efficacement leurs fonctions aussi bien pendant leurs heures de travail qu'en dehors de celles-ci, sans entraver le fonctionnement efficace de l'administration.

Dans ce contexte, après avoir examiné l'unique disposition complémentaire finale du décret suprême n° 017-2007-ED, qui indique que le directeur ou le directeur adjoint de l'établissement public d'enseignement de base ordinaire doit garantir le fonctionnement de son centre éducatif et que, par conséquent, le fait de «mettre à disposition les locaux de l'école pour des réunions à caractère syndical» constitue une infraction grave, nous considérons que cette disposition est conforme à la Constitution et aux conventions internationales, étant donné que l'établissement d'enseignement est destiné à fournir un service éducatif, qui, conformément à la loi n° 28988, constitue un service public essentiel.

³ En outre, l'article 51 du règlement général de la loi n° 30057 sur la fonction publique, approuvé par le décret suprême n° 040-2014-PCM, dispose que la liberté syndicale comprend le droit des fonctionnaires de constituer des organisations syndicales du domaine de leur choix, de s'y affilier et de renoncer à l'affiliation à ces organisations. De même, les organisations syndicales ont le droit d'élire leurs représentants, de rédiger leurs statuts, de s'affilier à des organisations syndicales de niveau supérieur, de se dissoudre, d'organiser leur administration et leur activité et de formuler leur programme d'action. La liberté syndicale se manifeste également par le droit d'exercer librement des activités syndicales pour défendre les intérêts des affiliés à une organisation syndicale.