



Conseil d'administration

345^e session, Genève, juin 2022

Section institutionnelle

INS

Date: 13 juin 2022

Original: anglais

Cinquième question à l'ordre du jour

Rapport du Directeur général

Quatrième rapport supplémentaire: Rapport du comité chargé d'examiner la réclamation alléguant l'inexécution par le Brésil de la convention (n° 154) sur la négociation collective, 1981

▶ Table des matières

| | Page |
|--|-------------|
| I. Introduction | 3 |
| II. Examen de la réclamation | 4 |
| A. Allégations des organisations plaignantes | 4 |
| B. Observations du gouvernement | 7 |
| III. Conclusions du comité | 10 |
| IV. Recommandations du comité | 13 |

► I. Introduction

1. Par une communication datée du 6 juin 2014, la Centrale des travailleurs et des travailleuses du Brésil (CTB), la Centrale générale des travailleurs du Brésil (CGTB), la Centrale unitaire des travailleurs (CUT), Force syndicale (FS), la Nouvelle centrale syndicale des travailleurs (NCST), l'Union générale des travailleurs (UGT) et la Centrale des syndicats brésiliens (CSB) ont adressé au Bureau international du Travail, en vertu de l'article 24 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, une réclamation alléguant l'inexécution par le Brésil de la convention (n° 154) sur la négociation collective, 1981, et de la convention (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947.
2. Dans leur communication en date du 6 juin 2014, les organisations plaignantes ont sollicité les bons offices du BIT dans l'espoir de résoudre les problèmes visés par la réclamation avant d'engager une procédure. Dans une communication en date du 9 juin 2016, elles ont indiqué que la médiation assumée par le BIT n'avait pas permis de trouver une solution aux problèmes soulevés, et ont donc demandé que leur réclamation soit présentée au Conseil d'administration.
3. À sa 328^e session (octobre-novembre 2016), le Conseil d'administration a décidé que la réclamation n'était pas recevable au regard de la convention n° 81 mais qu'elle l'était au regard de la convention n° 154, et il l'a renvoyée au Comité de la liberté syndicale pour que celui-ci l'examine au titre des articles 24 et 25 de la Constitution.
4. Le Brésil a ratifié la convention n° 154 le 10 juillet 1992.
5. Les dispositions de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail qui régissent la soumission de réclamations sont les suivantes:

Article 24

Réclamations au sujet de l'application d'une convention

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

Article 25

Possibilité de rendre la réclamation publique

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

6. Conformément à la décision adoptée par le Conseil d'administration à sa 334^e session (octobre-novembre 2018), qui a chargé le Comité de la liberté syndicale d'examiner les réclamations dont il a été saisi conformément aux procédures à suivre pour l'examen des réclamations au titre de l'article 24¹, le comité a créé un sous-comité tripartite chargé d'examiner la

¹ GB.334/INS/5 et GB.332/INS/5(Rev.).

réclamation. À sa première réunion (11 novembre 2020), il se composait de M. Aurelio Linero (membre gouvernemental, Panama), de M. Juan Mailhos (membre employeur, Uruguay) et de M^{me} Amanda Brown (membre travailleuse, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord). À la suite de remaniements intervenus en juin 2021 dans la composition du Comité de la liberté syndicale, celui-ci se composait pour les réunions suivantes (18 et 22 mars 2022) de M^{me} Gloria Gaviria (membre gouvernementale, Colombie), de M. Alberto Echavarría (membre employeur, Colombie) et de M^{me} Amanda Brown (membre travailleuse, Royaume-Uni).

7. Dans des communications en date des 15 juin 2017 et 31 mai 2018, l'une des organisations plaignantes (la CUT) a fourni des informations complémentaires.
8. Le gouvernement du Brésil a fait parvenir ses observations au sujet de la réclamation dans des communications transmises en mars et en novembre 2018 et en date des 16 septembre et 3 décembre 2019.
9. Le sous-comité a tenu sa première réunion le 11 novembre 2020, puis des réunions de travail les 18 et 22 mars 2022.

► II. Examen de la réclamation

A. Allégations des organisations plaignantes

10. Les organisations plaignantes affirment que les autorités brésiliennes, en particulier les autorités judiciaires et le ministère public du travail, commettent des actes d'ingérence qui font obstacle à la promotion de la négociation collective libre et volontaire et nuisent tout particulièrement à l'autonomie des organisations syndicales.

Abrogation de clauses de conventions collectives relatives au paiement de cotisations de soutien par tous les travailleurs qui bénéficient d'une convention collective

11. En premier lieu, les organisations plaignantes affirment que, en se fondant sur la jurisprudence du Tribunal supérieur du travail établie dans le cadre de procédures judiciaires engagées par le ministère public du travail, les tribunaux déclarent nulles et non avenues les clauses des conventions collectives qui prévoient la possibilité, pour les travailleurs non syndiqués, de verser des contributions pour soutenir les syndicats professionnels.
12. Les organisations plaignantes font valoir que l'article 513.e) du Code du travail autorise légalement le paiement de cotisations de soutien par des travailleurs non syndiqués au bénéfice d'une convention collective (il revient aux syndicats de demander à tous les travailleurs appartenant aux catégories économiques ou professionnelles ou aux professions libérales qu'ils représentent de leur verser une cotisation). Elles affirment que les cotisations de soutien sont en outre pleinement compatibles avec l'article 2 de la convention n° 154 portant définition du champ d'application de la négociation collective, et spécifiquement avec son alinéa c), qui dispose que celle-ci consiste à «régler les relations entre les employeurs ou leurs organisations et une ou plusieurs organisations de travailleurs».
13. Les organisations plaignantes affirment que, conformément à la jurisprudence du Tribunal supérieur du travail (la référence jurisprudentielle n° 17 et en particulier la norme n° 119), les tribunaux et le ministère public du travail interdisent aux syndicats de percevoir de la part de travailleurs non syndiqués des cotisations de soutien, même lorsque celles-ci sont prévues par les conventions collectives. À cet égard, la norme n° 119 dispose que sont contraires à la liberté

d'association les clauses des conventions collectives qui prévoient la possibilité, pour les travailleurs non syndiqués, de contribuer au financement des confédérations de syndicats, de verser une cotisation de soutien, une contribution visant à promouvoir un syndicat, ou une contribution de quelque autre nature que ce soit. Les organisations plaignantes indiquent que, en s'appuyant sur ces précédents juridiques, le ministère public du travail prend des décisions administratives visant à abroger les clauses de cette nature (*ajustamento de conduta*) et qu'il engage des procédures judiciaires à cette fin.

14. Les organisations plaignantes se réfèrent à titre d'exemple à sept affaires dans le cadre desquelles, à la suite de l'intervention du ministère public du travail et de procédures devant les tribunaux, il a été interdit d'appliquer à des travailleurs non syndiqués des clauses de conventions collectives prévoyant la possibilité pour tous les travailleurs – syndiqués ou non – de verser des cotisations de soutien dans les conditions prévues par lesdites conventions. Les affaires concernaient les organisations suivantes: i) Sindicato dos empregados em entidades culturais, recreativas, de assistência social e orientação profissional del Estado de Rio Grande do Sul (SENALBA); ii) Sindicato dos empregados em empresa de compra, venda, locação, administração de imóveis residenciais e comerciais e mistos de balneário Camboriú (SECOVELAR); iii) Sindicato dos trabalhadores nas indústrias de fiação e tecelagem de Londrina e região e vestuário de Carlópolis e região (SINFITEC); iv) Sindicato dos empregados no comércio de Belo Horizonte e Região metropolitana (SECBHRM); v) Sindicato dos trabalhadores nas empresas de transportes rodoviários e anexos de Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra (SINTETRA); vi) Sindicato dos trabalhadores condutores de veículos, motonetas, motocicletas e similares de Curitiba e região metropolitana (SINTRAMOTOS); et vii) Sindicato dos empregados nas empresas de refeições coletivas de São José dos Campos e região (SEERCSJC). Les organisations ajoutent que, compte tenu de la taille du pays, il est impossible de fournir des données chiffrées complètes permettant de connaître le nombre total de décisions prises à l'encontre de syndicats.
15. En outre, pour mettre en lumière la diversité d'opinions au sein même des autorités, les organisations plaignantes ont fourni des détails précis sur l'affaire concernant le Sindicato dos empregados no comércio de Guaíba (SECGUAIBA) comme exemple de l'ingérence du ministère public du travail dans les activités de financement des organisations syndicales. À ce propos, elles affirment que: i) en 2012, le syndicat SECGUAIBA s'est entretenu à plusieurs reprises avec le ministère public du travail au sujet de son financement; ii) en vue d'éviter que le ministère public du travail n'engage une action en justice visant à interdire aux travailleurs non syndiqués de verser des cotisations de soutien, le SECGUAIBA a décidé d'accepter la solution du ministère public du travail consistant à associer aux activités syndicales tous les travailleurs versant des contributions de soutien, qu'ils soient ou non membres du syndicat; iii) toutefois, l'affaire a été confiée à un autre procureur au sein du ministère public du travail qui s'est formellement opposé à ce que les travailleurs non syndiqués puissent verser des cotisations de soutien; iv) faisant fi de l'examen antérieur de l'affaire, le nouveau procureur a engagé une action en justice en vue d'interdire aux travailleurs qui bénéficient d'une convention collective organisée par le SECGUAIBA, mais qui ne sont pas membres de ce syndicat, de verser des cotisations de soutien. A contrario, les organisations plaignantes font référence aux déclarations du président du Tribunal supérieur du travail, qui s'est dit favorable à ce que la déduction des cotisations de soutien négociées collectivement soit autorisée et à ce qu'il soit rappelé que, en vertu des références jurisprudentielles antérieures, il était possible de déduire les cotisations de soutien de tous les travailleurs, à moins que ceux-ci ne s'y soient opposés par écrit.

Limitation du droit de grève faisant obstacle à la promotion de la négociation collective

16. En deuxième lieu, les organisations plaignantes indiquent que diverses catégories de décisions prises par les autorités (notamment par le ministère public du travail et les tribunaux) restreignant indûment le droit de grève ou ne protégeant pas l'exercice de ce droit font obstacle à la promotion de la négociation collective consacrée par la convention n° 154:
- a) Les organisations plaignantes indiquent que le recours aux briseurs de grève est devenu monnaie courante au Brésil et que le ministère public du travail et les tribunaux ne donnent pas suite aux demandes de protection émanant des organisations syndicales. Elles affirment que les institutions de l'État laissent aux procureurs du ministère public du travail toute latitude pour décider d'engager ou non une action en justice, et que ceux-ci ne tiennent pas suffisamment compte de l'obligation de promouvoir le dialogue social et la négociation collective découlant de la convention n° 154. À titre d'exemple, elles font référence à la situation du Sindicato dos empregados em estabelecimentos bancários de São Paulo. Elles affirment qu'aucune suite n'a jamais été donnée aux nombreuses demandes adressées au ministère public du travail aux fins de déterminer s'il avait été fait usage de briseurs de grève.
 - b) Les parties plaignantes avancent en outre que les autorités judiciaires restreignent de manière excessive l'exercice du droit de grève en faisant usage d'injonctions (*decisão liminar*) et d'ordonnances d'interdiction temporaire – sous couvert d'actions possessoires de protection des biens – auxquelles les employeurs recourent systématiquement pour éviter les piquets de grève de quelque ordre que ce soit, ce que les parties plaignantes estiment aller à l'encontre de la promotion de la négociation collective prévue dans la convention n° 154. Les organisations plaignantes affirment que: i) ces ordonnances d'interdiction temporaire se sont muées en une stratégie de défense de la part des employeurs qui utilisent une procédure destinée à protéger les biens pour prévenir la formation de piquets de grève; ii) les ordonnances d'interdiction temporaire sont parfois prises avant même le début de l'action de grève; iii) les manquements aux prescriptions des décisions de justice portent en eux la menace de lourdes amendes; et iv) les décisions ne font pas la distinction entre activités essentielles et activités non essentielles. Les parties plaignantes font référence à des affaires spécifiques, en particulier à celles concernant les syndicats affiliés à la Confédération nationale des travailleurs de la finance (CONTRAF-CUT).
 - c) Les organisations plaignantes font également valoir que la loi reconnaît comme essentielles des activités qui ne sont pas qualifiées comme telles par les instances de contrôle de l'OIT – transport aérien, transports publics métropolitains, compensation bancaire (traitement des échanges de crédits dans les relations interbancaires), et que, en considérant à tort l'ensemble de ces activités comme essentielles stricto sensu, les tribunaux réquisitionnent légalement au moins 90 pour cent des travailleurs concernés. Cela est très souvent le cas dans les secteurs du transport aérien et des transports métropolitains. À cet égard, les parties plaignantes font référence à l'affaire concernant le secteur des transports métropolitains à São Paulo, ainsi qu'à celle concernant l'Union nationale des travailleurs de l'aéronautique. Dans ces deux affaires portant sur la négociation collective et des grèves ayant eu lieu en 2012, le Tribunal supérieur du travail a rendu des décisions ordonnant à 90 pour cent des travailleurs de reprendre le travail.

Limitation du nombre de dirigeants syndicaux bénéficiant de la sécurité de l'emploi sans qu'il soit tenu compte du critère de rationalité ou de proportionnalité, ni de critères relatifs à la taille de l'entreprise concernée

17. Les organisations plaignantes font valoir que l'État limite le nombre de dirigeants syndicaux bénéficiant de la sécurité de l'emploi sans qu'il soit tenu compte du critère de rationalité ou de proportionnalité, ni de critères relatifs à la taille de l'entreprise concernée. Elles indiquent que, sur la base des restrictions prévues à l'article 522 du Code du travail et de la décision n° 369 du Tribunal supérieur du travail (*súmula*), il a été décidé de réduire à sept le nombre de responsables syndicaux (et de leurs suppléants) bénéficiant de la sécurité de l'emploi et, partant, d'une protection contre les licenciements abusifs. Elles affirment que les autres dirigeants syndicaux, dont les membres du conseil financier, ne bénéficient d'aucune protection contre les actes antisyndicaux dont se rendent fréquemment coupables les employeurs au Brésil. Pour bien illustrer la gravité de ce précédent juridique, les parties plaignantes mentionnent le licenciement parfaitement injustifié de trois responsables d'un syndicat, qui ont été privés d'immunité syndicale en raison d'une interprétation restrictive de la loi par le Tribunal supérieur du travail.
18. Les organisations plaignantes estiment que l'interprétation du Code du travail est très problématique en ce qu'elle ne tient pas compte des différences majeures qui existent entre les syndicats et leurs modèles organisationnels. À titre d'exemple, elles citent l'Union nationale des travailleurs de l'aéronautique (SNA), qui représente plus de 40 000 travailleurs sur l'ensemble des États et des municipalités. Les statuts de cette organisation syndicale disposent en toute logique que le nombre de responsables syndicaux ne doit pas excéder 1 pour cent du nombre de membres; aux dernières élections, 44 responsables ont été nommés. En s'appuyant sur l'interprétation du Tribunal supérieur du travail, l'organisation d'employeurs dans ce secteur a enjoint au syndicat de désigner ses sept représentants et suppléants. À ce sujet, les organisations plaignantes soulignent que, si le syndicat avait été enregistré dans chacun des États et dans le district fédéral plutôt qu'en tant qu'entité nationale, en vertu de cette interprétation restrictive, 378 dirigeants seraient «protégés» (contre le licenciement antisyndical).

B. Observations du gouvernement

19. Dans ses observations, le gouvernement répond aux diverses allégations des organisations plaignantes.

Abrogation de clauses de conventions collectives relatives au paiement de cotisations de soutien par tous les travailleurs qui bénéficient d'une convention collective

20. Pour ce qui est des allégations relatives au paiement de cotisations de soutien, le gouvernement indique que, depuis l'adoption de la loi n° 13.467/2017, cette façon de procéder n'a pas été suivie du point de vue juridique. Il précise que les cotisations syndicales, précédemment obligatoires, sont devenues facultatives, ce qui signifie qu'il est nécessaire d'obtenir le consentement préalable expresse du travailleur relevant de la catégorie professionnelle concernée, comme le stipule le nouveau libellé de l'article 578 du Code du travail. Il précise que cette modification législative a déjà été examinée attentivement par la Cour suprême du Brésil, qui a conclu que la norme était pleinement conforme à la législation brésilienne.
21. Pour ce qui est des cotisations de soutien négociées collectivement, le gouvernement indique qu'il n'est possible de procéder à ces déductions qu'avec l'autorisation des travailleurs

concernés. Il ajoute qu'il s'agit là de la teneur de la modification du Code du travail introduite par la loi n° 13.467/2017, qui stipule qu'une convention collective ne peut pas contenir de dispositions ayant pour effet de restreindre ou de supprimer le droit qu'ont les travailleurs de refuser d'assumer tous frais ou déductions de salaire prévus par une convention collective du travail, à moins qu'ils n'aient indiqué expressément au préalable leur volonté de le faire (nouveau chapitre XXVI de l'article 611-B du Code du travail).

Limitation du droit de grève faisant obstacle à la promotion de la négociation collective

22. En réponse aux allégations selon lesquelles le recours à des briseurs de grève est devenu habituel au Brésil et selon lesquelles le ministère public du travail et les tribunaux ne tiennent pas compte des demandes de protection émanant d'organisations syndicales, le gouvernement indique: i) que le ministère public du travail est une institution qui occupe une place importante dans le pays, en raison notamment du nombre constant de saisines dont il fait l'objet et d'actions civiles publiques, qui aboutissent à de nombreuses condamnations, notamment pour pratiques antisyndicales; ii) que, en vertu de ces actions civiles publiques, diverses entités du système bancaire ont reçu l'interdiction de commettre des actes pouvant potentiellement conduire à la perte du droit de grève, et ce soit directement, soit par l'intermédiaire de responsables ou de tiers; iii) que le droit de grève doit coexister avec les libertés individuelles du travailleur – tandis que les grévistes peuvent utiliser des moyens pacifiques pour convaincre leurs collègues de rejoindre le mouvement de grève, ils ne sauraient barrer l'accès au lieu de travail, porter atteinte aux biens et aux personnes ou menacer de le faire (conformément aux prescriptions de la loi relative aux grèves n° 7.783/1989); et iv) qu'il est nécessaire de déterminer la valeur à accorder aux différents droits constitutionnels au cas par cas.
23. Pour ce qui est des allégations relatives à l'utilisation d'«ordonnances d'interdiction temporaire» pour prévenir les piquets de grève, le gouvernement réaffirme que, bien que le droit de grève soit un droit fondamental, encadré par la loi n° 7.783/1989, les droits doivent coexister harmonieusement et les grévistes ne peuvent barrer l'accès au lieu de travail, ni porter atteinte aux biens et aux personnes ou menacer de le faire. À cet égard, le gouvernement précise que toute partie ayant le sentiment que ses droits sont bafoués peut saisir la justice, qui évaluera les faits à partir des preuves versées au dossier. Ainsi, il convient d'examiner a priori lesdites ordonnances d'interdiction temporaire pour déterminer si les limites applicables au droit de grève ont été dépassées et si les droits de l'employeur ont été entravés. Le gouvernement indique que cette question a fait l'objet de l'arrêt de la Cour suprême n° 23, qui a conclu que le tribunal du travail était compétent pour se prononcer sur des actions possessoires en lien avec l'exercice du droit de grève.
24. Pour ce qui est des allégations relatives au recours excessif au service minimum qui concerne pratiquement tous les travailleurs entreprenant des activités qui ne peuvent pas être considérées essentielles stricto sensu, le gouvernement indique que l'article 10 de la loi n° 7.783/1989 dresse la liste des services ou activités considérées comme essentielles: i) traitement des eaux et approvisionnement en eau; production et distribution d'électricité, de gaz et de carburant; ii) soins médicaux et hospitaliers; iii) distribution et commercialisation de médicaments et de nourriture; iv) morgues; v) transports publics; vi) collecte et traitement des eaux usées et des déchets; vii) télécommunications; viii) entreposage, utilisation et contrôle de substances radioactives et d'équipements et de matières nucléaires; ix) traitement de données relatives aux services essentiels; x) contrôle de la circulation aérienne; xi) compensation bancaire; xii) activités médicales et activités d'évaluation en lien avec le système général de la sécurité sociale et de l'aide sociale; xiii) activités médicales et activités d'évaluation en lien avec

la classification de l'incapacité physique, mentale, intellectuelle ou sensorielle d'une personne handicapée faisant intervenir des équipes interdisciplinaires composées de professionnels de divers domaines, dans le but de reconnaître les droits prévus dans la loi sur les personnes handicapées; et xiv) autres services d'ordre médical et opérationnel, dispensés par des médecins experts au niveau fédéral, qui sont essentiels pour répondre aux besoins urgents de la collectivité. Le gouvernement indique que, lorsqu'une grève éclate au sein de services essentiels, les syndicats, les employeurs et les travailleurs sont tenus de garantir la fourniture des services pour répondre aux besoins de la collectivité.

Limitation du nombre de dirigeants syndicaux bénéficiant de la sécurité de l'emploi sans qu'il soit tenu compte du critère de rationalité ou de proportionnalité, ni de critères relatifs à la taille de l'entreprise concernée

25. En outre, pour ce qui est de la limitation du nombre de responsables syndicaux bénéficiant de la sécurité de l'emploi sans qu'il soit tenu compte du critère de rationalité ou de proportionnalité, ni de critères relatifs à la taille de l'entreprise concernée, le gouvernement indique que: i) l'article 522 du Code du travail, qui s'applique aux organisations syndicales, dispose que les syndicats doivent être dirigés par un bureau exécutif composé de trois à sept membres et d'un comité d'audit composé de trois membres, élus par l'Assemblée générale; ii) le bureau exécutif élit le président du syndicat parmi ses membres; iii) le mandat du comité d'audit se borne à superviser la gestion financière du syndicat; et iv) l'article 522 doit être lu en conjonction avec l'article 543 du Code du travail, qui interdit de licencier un employé ou le membre d'un syndicat, dès lors que celui-ci présente sa candidature à un poste au sein du bureau exécutif ou à un poste de représentant d'une organisation syndicale ou d'une association professionnelle ou au poste de suppléant, et ce pour une durée maximale d'un an suivant la fin de son mandat, à moins que l'intéressé ne commette une violation grave qui soit contraire aux dispositions du Code du travail.
26. Au sujet de la décision n° 369 du Tribunal supérieur du travail, à laquelle les organisations plaignantes font référence, le gouvernement indique que: i) la sécurité de l'emploi mentionnée à l'article 543 du Code du travail ne s'applique qu'à sept dirigeants syndicaux et à un nombre équivalent de suppléants; ii) dans la décision, le tribunal a précisé ce qu'il fallait entendre par «sécurité de l'emploi» des dirigeants syndicaux et de leurs suppléants, et a limité leur nombre à sept; iii) garantir la sécurité de l'emploi des dirigeants syndicaux sans en déterminer le nombre maximum peut créer des déséquilibres; iv) la limitation se justifie par le fait que garantir la sécurité de l'emploi restreint la liberté de l'employeur de licencier librement des employés; v) fixer un nombre de dirigeants syndicaux constitue une démarche rationnelle de prévention des pratiques déloyales dans la détermination du nombre de dirigeants syndicaux bénéficiant de la sécurité de l'emploi à titre temporaire (à titre d'exemple, le gouvernement fait référence à une affaire bien précise dans laquelle un syndicaliste du secteur bancaire a demandé à bénéficier de la sécurité de l'emploi à titre temporaire au motif qu'il était membre du bureau exécutif du syndicat, comptant au total 50 membres dirigeants – dans l'affaire en question, les instances judiciaires ont conclu à l'existence d'une violation manifeste de ce droit au motif qu'aucune disposition de la Constitution et encore moins de la législation ordinaire ne justifiait d'exercer la liberté d'association au point de faire reposer sur l'employeur, unilatéralement et sans restriction, une telle charge du point de vue juridique); vi) la limitation du nombre de membres s'applique uniquement à l'octroi de la sécurité de l'emploi à titre temporaire – rien n'interdit à un syndicat d'élire le nombre de dirigeants syndicaux qu'il juge approprié; et vii) l'article 522 du Code du travail est pleinement en vigueur et précise que l'adoption de la loi n° 13.467/2017 (qui, pour

ce qui est de la représentation sur le lieu de travail, limitait également à sept le nombre de représentants) n'a pas porté modification du Code du travail.

27. Enfin, pour ce qui est de la protection contre les pratiques antisyndicales, le gouvernement indique que, bien que le Brésil ne se soit pas doté d'une législation spécifique dans ce domaine, le système juridique a toujours été suffisamment solide pour combattre ces pratiques. Il indique en outre que le Code du travail lui-même prévoit plusieurs cas de figure dans lesquels il est interdit de prendre des mesures qui pourraient constituer des pratiques antisyndicales. Plus précisément, l'article 540 du Code du travail dispose que toute entreprise ou personne exerçant une activité ou une profession a le droit de s'affilier au syndicat de sa catégorie professionnelle, à condition qu'elle respecte les prescriptions légales. En outre, l'article 543(6) renforce la liberté d'association en disposant que toute entreprise qui, par quelque moyen que ce soit, s'efforce de dissuader les employés de s'affilier à un syndicat, de former une association professionnelle ou un syndicat, ou d'exercer leurs droits syndicaux s'expose à une peine prévue à l'article 553, sans préjudice du droit à réparation dont peuvent se prévaloir les employés. Le gouvernement ajoute que les décisions des tribunaux sont très instructives dans ce domaine et montrent que le Brésil, par l'intermédiaire de son appareil judiciaire, s'efforce en outre de combattre les pratiques antisyndicales. L'affaire n° 0 TST-RR-1247-14.2015.5.02.0065 relative au licenciement d'un employé ayant tenté de lancer une action de grève, dont est saisie la quatrième chambre du Tribunal supérieur du travail, et dont le gouvernement a adressé une copie, en est la preuve.

► III. Conclusions du comité

28. *Le comité note que la présente réclamation porte sur des actes d'ingérence prétendument commis par les autorités qui sont exposés ci-dessous, et dont les organisations plaignantes estiment qu'ils font obstacle à la promotion de la négociation collective libre et volontaire consacrée par la convention n° 154 et nuisent tout particulièrement à l'autonomie des organisations syndicales: i) abrogation de clauses de conventions collectives relatives au paiement de cotisations de soutien par tous les travailleurs qui bénéficient d'une convention collective; ii) limitation du droit de grève faisant obstacle à la promotion de la négociation collective; et iii) limitation du nombre de dirigeants syndicaux bénéficiant de la sécurité de l'emploi sans qu'il soit tenu compte du critère de rationalité ou de proportionnalité, ni de la taille de l'entreprise concernée. Le comité note également que le gouvernement considère la législation nationale, au même titre que son application concrète, pleinement conformes à la convention, et il apporte ci-dessous des réponses détaillées sur chacune des allégations.*

Abrogation de clauses de conventions collectives relatives au paiement de cotisations de soutien par tous les travailleurs qui bénéficient d'une convention collective

29. *Pour ce qui est des allégations selon lesquelles les tribunaux abrogeraient des clauses de conventions collectives relatives au paiement de cotisations de soutien par tous les travailleurs qui bénéficient d'une convention collective, le comité note que le gouvernement n'a pas fourni de réponse au sujet des affaires expressément citées par les parties plaignantes et se borne à indiquer que, conformément à la référence jurisprudentielle n° 119 reprise dans la loi n° 13.467/2017, le respect de la liberté d'association suppose que la déduction des cotisations de soutien en question se fasse avec l'autorisation des travailleurs concernés.*
30. *Pour ce qui est de la réclamation à l'examen, qui concerne l'application de la convention n° 154, le comité note d'abord que, pour faire la promotion de la négociation collective telle que consacrée*

dans ladite convention, les syndicats doivent être en mesure de fonctionner normalement, à savoir d'accéder aux mécanismes de financement. À ce propos, le paragraphe 2 de la recommandation (n° 163) sur la négociation collective, 1981, qui complète la convention, dispose que «[p]our autant qu'il est nécessaire, des mesures adaptées aux circonstances nationales devraient être prises en vue de faciliter la constitution et le développement, sur une base volontaire, d'organisations libres, indépendantes et représentatives d'employeurs et de travailleurs». Cela étant, le paragraphe 1 de cette même recommandation stipule que «[l']application des dispositions de la présente recommandation peut être assurée par voie de législation nationale, de conventions collectives ou de sentences arbitrales, ou de toute autre manière conforme à la pratique nationale». Dans le même ordre d'idées, l'article 4 de la convention prévoit que, «[p]our autant que l'application de la présente convention n'est pas assurée par voie de conventions collectives, par voie de sentences arbitrales ou de toute autre manière conforme à la pratique nationale, elle devra l'être par voie de législation nationale». À cet égard, et comme l'indiquent des informations présentées par les parties, le comité note qu'une vaste réforme législative portant sur la réglementation applicable aux cotisations syndicales a été entreprise dans le pays postérieurement à la présentation de la réclamation. La loi n° 13.467/2017 a rendu facultatif le paiement anciennement obligatoire de contributions financières aux organisations de travailleurs.

31. Le comité note par ailleurs que cette question a été examinée par le Comité de la liberté syndicale dans le cadre de l'affaire n° 2739 (Brésil). Dans cette affaire, le comité a rappelé que les problèmes concernant les clauses de sécurité syndicale devaient être résolus sur le plan national, conformément à la pratique et au système de relations professionnelles de chacun des pays, et a indiqué que, «lorsqu'une législation admet des clauses de sécurité syndicale telles que la déduction de cotisations syndicales du salaire des travailleurs non affiliés tirant profit de l'établissement d'une convention collective, ces clauses ne devraient prendre effet que par le biais de la convention collective»². Dans le même ordre d'idées, le comité rappelle que «l'exigence du consentement écrit pour la retenue à la source des cotisations syndicales ne serait pas contraire aux principes de la liberté syndicale» et que «est compatible avec les principes de la liberté syndicale la non-déduction des cotisations par l'entreprise lorsque celle-ci ne concerne que les travailleurs non syndiqués qui ont expressément exprimé leur désir de ne pas payer cette cotisation»³.
32. Le comité fait observer que ni la réforme mentionnée ci-dessus, ni l'exigence de consentement ne sont en soi contraires à la convention, et réaffirme que les problèmes concernant les clauses de sécurité syndicale doivent être résolus sur le plan national, à l'issue de consultations constructives avec les partenaires sociaux. Le comité, soulignant l'importance que revêt la consultation tripartite et la nécessité de chercher des solutions de façon conjointe, rappelle qu'aux termes de l'article 7 de la convention «[l]es mesures prises par les autorités publiques pour encourager et promouvoir le développement de la négociation collective feront l'objet de consultations préalables et, chaque fois qu'il est possible, d'accords entre les pouvoirs publics et les organisations d'employeurs et de travailleurs».
33. **Tout en rappelant que ces problèmes doivent être résolus sur le plan national, notamment en appliquant la législation de chacun des pays, le comité encourage le gouvernement à consulter les organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives et les différentes autorités concernées en vue de chercher dans toute la mesure du possible des solutions communes à la lumière de l'article 7 de la convention n° 154.**

² BIT, *Compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale*, sixième édition, 2018, paragr. 700.

³ BIT, *Compilation*, paragr. 693 et 694.

Limitation du droit de grève faisant obstacle à la promotion de la négociation collective

34. *Pour ce qui est de la limitation du droit de grève, le comité note que l'exercice du droit de grève constitue l'un des mécanismes légitimes dont disposent les organisations de travailleurs dans le cadre du processus de négociation collective et que, en conséquence, réglementer ce droit a des effets sur l'équilibre global sous-tendant le système national de négociation collective. À cet égard il peut être utile de rappeler que les mesures de promotion énumérées à l'article 5 (2) de la convention n° 154 devraient également viser, comme indiqué au paragraphe 5 (2) e), à ce que les organes et les procédures de règlement des conflits du travail soient conçus de telle manière qu'ils contribuent à promouvoir la négociation collective. Dans le même ordre d'idées, le comité fait observer que l'article 7 de la convention dispose que les mesures prises par les autorités publiques pour encourager et promouvoir le développement de la négociation collective feront l'objet de consultations préalables et, chaque fois qu'il est possible, d'accords entre les pouvoirs publics et les organisations d'employeurs et de travailleurs. À cet égard, les questions portant sur la réglementation applicable aux organes et aux procédures de règlement des conflits du travail, y compris aux mesures pouvant être prises par les parties, devraient faire l'objet de consultations.*
35. *Pour ce qui est de la manière dont sont traitées les questions soulevées dans la réclamation (allégations ayant spécifiquement trait aux briseurs de grève, à l'utilisation d'ordonnances d'interdiction temporaire visant à prévenir les piquets de grève et au recours excessif au service minimum qui concernent pratiquement tous les travailleurs entreprenant des activités qui ne peuvent pas être considérées essentielles stricto sensu, en particulier les transports terrestres et aériens), le comité note que le gouvernement se borne à fournir des informations d'ordre général. Tandis qu'il affirme qu'il est nécessaire d'évaluer la valeur accordée aux différents droits au cas par cas, le gouvernement n'a pas communiqué au comité de réponses ni de commentaires précis sur les allégations et affaires expressément citées dans la réclamation. Vu le caractère général des réponses du gouvernement, le comité n'est pas en mesure d'évaluer les spécificités de chacun des cas, bien qu'il souhaite rappeler que, aux termes de l'article 8 de la convention, «[l]es mesures prises en vue de promouvoir la négociation collective ne pourront être conçues ou appliquées de manière qu'elles entravent la liberté de négociation collective».*
36. **Compte tenu de ce qui précède, le comité prie le gouvernement de veiller à ce que le traitement de ces plaintes fasse l'objet d'un dialogue tripartite, aux fins de trouver des solutions communes.**

Limitation du nombre de dirigeants syndicaux bénéficiant de la sécurité de l'emploi sans qu'il soit tenu compte du critère de rationalité ou de proportionnalité, ni de critères relatifs à la taille de l'entreprise concernée

37. *Pour ce qui est de la limitation du nombre de dirigeants syndicaux bénéficiant de la sécurité de l'emploi (au maximum sept titulaires et sept suppléants), le comité note que les parties plaignantes allèguent que ce critère strict peut aboutir à une absence de protection (vu les allégations fréquentes de licenciements antisyndicaux de dirigeants syndicaux ne bénéficiant d'aucune protection, sans aucune obligation de justifier ces licenciements), et ne pas tenir compte de la proportionnalité en lien avec la taille et la structure organisationnelle du syndicat (appliquer le même plafond pour tous nuirait tout particulièrement aux syndicats importants d'envergure nationale). Le comité note par ailleurs que le gouvernement pense que ne pas plafonner le nombre de dirigeants syndicaux pourrait créer un déséquilibre et conduire à des abus.*
38. *À cet égard, le comité rappelle que, en vertu de la convention n° 154, l'un des objectifs de la négociation collective est de «régler les relations entre les employeurs ou leurs organisations et une*

ou plusieurs organisations de travailleurs» (article 2 c)), et que l'octroi de facilités aux dirigeants syndicaux et l'adoption d'une réglementation en la matière est l'une des mesures pouvant encourager et promouvoir la négociation collective qui, comme il a été dit, devrait faire «l'objet de consultations préalables et, chaque fois qu'il est possible, d'accords entre les pouvoirs publics et les organisations d'employeurs et de travailleurs» (article 7). Le comité souligne en outre combien ces facilités sont importantes pour que les organisations syndicales puissent mener à bien leurs travaux. À cet égard, la législation devrait permettre aux employeurs et aux travailleurs de déterminer à l'issue de négociations le nombre de travailleurs bénéficiant d'une protection relative à la sécurité de l'emploi, que ce soit au niveau de l'entreprise ou au niveau sectoriel.

- 39. Le comité prie le gouvernement de soumettre cette question à une consultation tripartite et, dans la mesure du possible, de faire en sorte qu'elle fasse l'objet d'un accord entre les pouvoirs publics et les organisations d'employeurs et de travailleurs.**

► IV. Recommandations du comité

- 40. Le comité recommande au Conseil d'administration:**

- i) d'approuver le présent rapport;**
- ii) de demander au gouvernement de tenir compte, dans le cadre de l'application de la convention (n° 154) sur la négociation collective, 1981, des observations formulées aux paragraphes 28 à 39 des conclusions du comité;**
- iii) d'inviter le gouvernement à fournir des informations à ce sujet, pour examen et suivi ultérieur, le cas échéant, par la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations;**
- iv) de rendre public le rapport et de déclarer close la procédure de réclamation.**

Genève, 22 mars 2022

(Signé) Membre gouvernementale: M^{me} Gloria Gaviria

Membre employeur: M. Alberto Echavarría

Membre travailleuse: M^{me} Amanda Brown