

Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations

(articles 19, 22 et 35 de la Constitution)

Troisième question à l'ordre du jour:
Informations et rapports sur l'application
des conventions et recommandations

Rapport III (Partie 1A)

Rapport général
et observations concernant certains pays

entreprises de spectacles et de divertissements publics. *La commission invite, à nouveau, le gouvernement à communiquer une telle déclaration au Bureau.*

Représentants de commerce. La commission note que l'article 72, paragraphe 1, de la proclamation du travail n° 377/2003 exclut les représentants de commerce du champ d'application des dispositions relatives au repos hebdomadaire. *Elle prie le gouvernement d'indiquer de quelle manière le repos hebdomadaire des travailleurs concernés est assuré.*

Ex-République yougoslave de Macédoine

Convention (n° 132) sur les congés payés (révisée), 1970 (ratification: 1991)

Articles 3 et 12 de la convention. Durée minimale du congé annuel et interdiction de tout abandon ou renoncement au droit au congé annuel payé. La commission prend note des observations de la Fédération des syndicats de Macédoine (CCM) datées du 2 octobre 2008 et transmises au gouvernement le 11 novembre 2008. La CCM allègue que le décret n° 07-3614/1 du 26 août 2008 modifiant et complétant la loi sur les relations d'emploi de 1995, qui est entré en vigueur le 4 septembre 2008, a été adopté sans consultation aucune et contrevient, de surcroît, à plusieurs conventions ratifiées de l'OIT, dont la convention sur les congés annuels payés. La CCM déclare que, suite à cette modification, le droit au congé annuel a été abaissé de 26 à 20 jours et, point plus important, que les employeurs peuvent désormais ne pas tenir compte du droit d'un travailleur au congé annuel et le remplacer par l'attribution d'une compensation minimale en espèces. A ce jour, le gouvernement n'a communiqué aucune réponse aux questions soulevées par la CCM. *La commission prie le gouvernement de fournir tout commentaire qu'il jugera opportun en réponse aux observations de la CCM.*

La commission soulève d'autres points dans une demande adressée directement au gouvernement.

France

Convention (n° 14) sur le repos hebdomadaire (industrie), 1921 (ratification: 1926)

Articles 4 et 5 de la convention. Dérogations totales ou partielles. La commission note les observations formulées par la Confédération générale du travail – Force ouvrière (CGT-FO) concernant l'application de la convention, dans lesquelles elle déplore l'absence de données statistiques fiables sur la nature et la portée des dérogations au repos dominical accordées par l'inspection du travail, et souligne la nette augmentation de ces dérogations entre 2006 et 2007. De manière plus générale, la CGT-FO relève que l'absence de données précises sur les résultats des activités de contrôle de l'inspection du travail ne permet pas d'évaluer l'application de la convention. *La commission prie le gouvernement de fournir ses commentaires en réponse aux observations de la CGT-FO et de communiquer des données statistiques à jour sur le nombre d'entreprises et le nombre approximatif de travailleurs du secteur de l'industrie concernés par de telles dérogations, le types et le nombre de dérogations accordées par an, ainsi que des extraits de rapports des services de l'inspection du travail montrant le nombre d'infractions relevées et les sanctions infligées, des copies d'accords collectifs pertinents, etc.*

La commission soulève d'autres points dans une demande adressée directement au gouvernement.

Convention (n° 106) sur le repos hebdomadaire (commerce et bureaux), 1957 (ratification: 1971)

Article 7 de la convention. Dérogations permanentes – Travail dominical. La commission prend note des commentaires de la Confédération générale du travail – Force ouvrière (CGT-FO) reçus les 4 juin, 20 août et 7 septembre 2009 concernant l'application de la convention.

La CGT-FO dénonce l'extension progressive des dérogations au repos hebdomadaire dominical, notamment dans le secteur du commerce, en relevant, d'une part, leur incompatibilité avec les dispositions de la convention et, d'autre part, leur impact négatif sur les travailleurs, en ce qu'elles remettent en cause un principe mis au service de la séparation entre la vie privée et la vie professionnelle depuis 1906. Elle observe que les amendements successifs au régime du repos dominical ouvrent la voie à la généralisation du travail du dimanche et au contournement de la consultation des organisations des travailleurs à ce sujet.

Dans ses trois communications, la CGT-FO souligne la non-conformité à la convention des mesures adoptées successivement en 2008 et 2009. Elle relève ainsi que l'extension antérieure du régime des dérogations au repos dominical s'est renforcée par la loi n° 2008-3 du 3 janvier 2008, ainsi que par la recodification du Code du travail qui l'a suivie. La première réforme a eu pour effet d'ajouter à la liste des établissements autorisés à déroger au repos dominical «les établissements de commerce de détail d'ameublement». De son côté, la recodification a conduit à élargir le champ des dérogations, d'une part, en usant de la notion nouvelle de «besoins du public» et, d'autre part, en renvoyant au domaine réglementaire la compétence pour fixer la liste des établissements admis de plein droit à déroger à la règle. La nouvelle disposition de l'article L.3132-12 du Code du travail dispose à ce titre que «certains établissements dont le fonctionnement

ou l'ouverture est rendu nécessaire par les contraintes de la production, de l'activité ou les besoins du public peuvent, de droit, déroger à la règle du repos dominical en attribuant le repos hebdomadaire par roulement. Un décret pris en Conseil d'Etat déterminera les catégories d'établissements intéressés.»

S'agissant de la deuxième réforme, la loi n° 2009-974, adoptée par le parlement le 22 juillet 2009, a procédé à la modification du régime des dérogations au repos dominical dans les communes et les zones touristiques (article L.3132-25 du Code du travail), en substituant aux restrictions antérieures afférentes à la désignation territoriale, à la délivrance de l'autorisation et à la période en cause un régime qui rend la dérogation acquise de plein droit, permanente et généralisée, aboutissant, de fait, à généraliser le travail du dimanche dans les zones et les communes qualifiées de touristiques par décision du préfet, sur proposition des maires concernés. Le même mouvement d'extension des dérogations a affecté les établissements de vente au détail dans les villes de plus d'un million d'habitants, en instituant une autorisation d'ouvrir le dimanche de plein droit, pendant une période de cinq années, dans les «périmètres d'usage de consommation exceptionnelle» (PUCE) caractérisés «par des habitudes de consommation dominicales, l'importance de la clientèle concernée et l'éloignement de celle-ci de ce périmètre».

La CGT-FO constate que ces dérogations, qui ne retiennent les conditions de volontariat et de contreparties obligatoires qu'à propos des PUCE, s'écartent nettement de celles qui sont prévues dans la convention et recouvrent des critères difficiles à vérifier dans la réalité, tels que «l'importance de la clientèle concernée» ou les «besoins» de consommation. Elle souligne aussi la faiblesse des données statistiques permettant d'évaluer l'impact de ces dérogations. Elle insiste sur les enjeux que représente l'interprétation de la convention pour endiguer une évolution contraire à son esprit.

Dans sa réponse, reçue le 4 septembre 2009, le gouvernement rappelle que la législation du travail satisfait pleinement aux conditions prescrites par l'article 6, paragraphe 3, de la convention, qui dispose que, dans l'intérêt des travailleurs, le repos hebdomadaire est accordé le dimanche (art. L.3132-3 du Code du travail), et indique qu'elle va même au-delà du minimum prévu par la convention, en accordant un repos hebdomadaire de 35 heures (art. L.3132-2 du Code du travail). Concernant les arguments mis en avant par la CGT-FO, le gouvernement soutient que:

- i) la recodification du texte du Code du travail n'avait pas pour objectif de rendre permanente la dérogation à la réglementation sur le repos dominical, mais de reformuler les critères déjà appliqués aux dérogations accordées, à savoir les contraintes de l'activité de production et les besoins du public;
- ii) la notion de besoins du public n'est pas contraire aux dispositions de l'article 7 de la convention dans la mesure où «la nature du service fourni par les établissements» dont il est question dans cet article véhicule la même idée. En outre, la convention impose de prendre en considération tous les aspects sociaux et économiques pertinents, ce qui laisse une fois encore la possibilité de tenir compte de l'évolution des besoins du public;
- iii) la loi n° 2008-3 du 3 janvier 2008 vise à favoriser la concurrence dans l'intérêt du consommateur. Etant donné les changements de style de vie, notamment dans les grandes villes, une forte demande dans le secteur des magasins d'ameublement a été observée le week-end, d'où la nécessité d'autoriser ces établissements à ouvrir le dimanche;
- iv) aucune consultation n'a été tenue avant d'introduire la dérogation concernant les magasins d'ameublement pour des raisons tenant au processus législatif, mais aussi parce que le secteur concerné est couvert par une convention collective qui prévoit des indemnités particulières pour le travail le dimanche;
- v) la loi n° 2009-974 du 10 août 2009 a été adoptée pour donner suite aux recommandations du Conseil économique, social et environnemental, contenues dans deux rapports élaborés en 2007. Selon les conclusions de ces rapports, le dimanche n'est plus seulement une journée de repos collectif, mais il est aussi une occasion de profiter de la vie culturelle ou des loisirs, et de faire des achats en famille ou individuellement;
- vi) la nouvelle dérogation concernant les communes et les zones touristiques est fondée sur la dérogation existante en ce qu'elle élargit simplement le champ d'application de ladite dérogation, dans l'objectif de promouvoir le tourisme. Elle concernera environ 150 000 personnes au maximum, sur les 6,5 millions à qui il est demandé habituellement ou occasionnellement de travailler le dimanche;
- vii) l'établissement de PUCE, ou de zones d'usage de consommation exceptionnelle dans les zones urbaines de plus de 1 million d'habitants, entend répondre à la pratique existante de la consommation dominicale. Ces zones seront soumises à l'autorisation du préfet, à la demande préalablement faite par le conseil municipal, et à condition qu'une convention collective fixe les compensations qui seront accordées aux travailleurs privés du repos dominical. Environ 20 zones devraient être établies, et cela concernerait 15 000 personnes. Les autorisations d'ouverture le dimanche sont limitées à cinq ans, ce qui démontre le caractère exceptionnel de ces nouvelles dispositions, dans la mesure où une commission parlementaire de six membres présentera un rapport dans l'année suivant la publication de la nouvelle législation au *Journal officiel*.

La commission prend note des observations de la CGT-FO et de la réponse du gouvernement qui concernent des mesures législatives ayant un impact sur l'application de l'article 6, paragraphe 3, et de l'article 7, paragraphes 1 et 4, de la convention. La commission souhaite rappeler d'emblée que, pour la détermination du repos hebdomadaire, la convention s'articule autour des trois principes de base de *continuité* (au minimum 24 heures consécutives au cours de chaque période de sept jours), de *régularité* (repos hebdomadaire pour chaque période de sept jours) et d'*uniformité* (le repos hebdomadaire coïncidera autant que possible avec le jour de la semaine reconnu comme jour de repos par la

tradition ou les usages du pays ou de la région). Ces principes sont reflétés dans les articles du Code du travail et il semblerait qu'il n'y ait pratiquement pas de désaccord entre la CGT-FO et le gouvernement concernant le principe du repos dominical comme étant un jour défini et profondément ancré dans la législation française du travail. Il est communément admis aussi qu'une certaine flexibilité dans l'application de ces principes est nécessaire, compte tenu de l'impératif, d'une part, de maintenir le fonctionnement permanent de certaines unités de production et, d'autre part, de tenir compte de l'intérêt manifeste du public à pouvoir bénéficier de certains services le dimanche. En conséquence, la commission est d'avis que les différentes questions soulevées dans les communications de la CGT-FO concernent, en fin de compte, le champ d'application et les conditions exactes d'application des dérogations permanentes prévues par l'article 7 de la convention.

La commission rappelle que l'article 7 permet l'application de régimes spéciaux de repos hebdomadaire, y compris la possibilité d'attribuer un autre jour de la semaine par roulement lorsque la nature du travail, la nature des services fournis par l'établissement, l'importance de la population à desservir ou le nombre de personnes employées ne permettent pas l'application des dispositions de l'article 6. A cet égard, la commission se réfère aux paragraphes 110-123 de l'étude d'ensemble de 1964 sur le repos hebdomadaire où elle avait conclu que, «à la lecture des listes d'établissements soumis à des régimes spéciaux, trois critères peuvent être énoncés: nécessité de faire face à certains besoins quotidiens de la population; nécessité de maintenir certains établissements en activité; et nécessité de prévoir des conditions de repos spéciales pour des localités ou des régions particulières». Plus concrètement, la commission avait mentionné: i) les établissements où s'effectuent des travaux qui ne peuvent être interrompus en raison de la nature des besoins qui les motivent ou en raison du préjudice que leur arrêt porterait à l'intérêt public, c'est-à-dire les industries, les commerces et services répondant à des nécessités quotidiennes et indispensables du point de vue de la santé, de l'alimentation, de la sécurité, ainsi que généralement à des besoins essentiels de la population, comme les hôpitaux et établissements similaires spécialisés dans le traitement des malades; les hôtels, restaurants et établissements similaires, certains établissements de commerce de gros et de détail; les services de lutte contre l'incendie; les pompes funèbres; les entreprises de presse, d'information et de spectacles; les établissements de bains, entreprises de distribution d'énergie (eau, électricité et gaz); les entreprises de transport; ii) les industries ayant un fonctionnement nécessairement continu pour des motifs techniques et dont l'arrêt compromettrait le fonctionnement normal desdites industries, comme les industries de fabrication de produits alimentaires destinés à la consommation immédiate, les industries où toute interruption du travail entraînerait la perte ou la dépréciation du produit en cours de fabrication et, enfin, les industries qui utilisent certaines techniques particulières (fours, hauts fourneaux, gazogènes, etc.); iii) les établissements ne fonctionnant qu'une partie de l'année ou qui dépendent d'une énergie naturelle ou d'autres circonstances variables (par exemple, établissements où il est fait usage de l'eau ou du vent comme moteur exclusif ou principal; industries qui s'exercent en plein air et dans lesquelles le travail peut être entravé par des intempéries), notamment certains établissements situés dans des stations balnéaires et touristiques ou villes d'eaux.

En ce qui concerne plus particulièrement le commerce de détail, la commission avait noté qu'il relevait des activités faisant le plus communément l'objet de régimes spéciaux de repos hebdomadaire et qu'il convient de noter que, dans certains pays, la législation désigne d'une façon précise les produits dont la vente est autorisée le jour du repos hebdomadaire obligatoire. Elle avait également noté qu'une telle pratique a l'avantage de mettre mieux en relief le fait que les dérogations au régime normal de repos hebdomadaire ne se justifient que lorsqu'elles répondent réellement à des besoins de première nécessité (étude d'ensemble de 1964 sur le repos hebdomadaire, paragr. 113). Plus récemment, dans son étude d'ensemble de 1984 sur le temps de travail, la commission avait indiqué que, dans certains secteurs comme le commerce, on observe une tendance qui pourrait conduire à établir des régimes spéciaux ne correspondant pas forcément aux normes prescrites par la convention (paragr. 166).

A cet égard, la commission rappelle qu'elle a soulevé des points comparables dans une demande directe en 2005 et 2008 concernant l'application de la convention en Nouvelle-Calédonie, relativement à des dérogations accordées à des magasins de quincaillerie et de bricolage. Dans ses commentaires, la commission s'était également référée à la jurisprudence pertinente, notamment aux 19 décisions du Tribunal administratif de Paris rendues en novembre 1993 et à une décision du Conseil d'Etat de juillet 1983, qui a estimé que les magasins de bricolage ne répondaient pas aux conditions d'octroi d'une dérogation à la réglementation du repos dominical. A cet égard, la commission prend note des récentes décisions judiciaires, ordonnant aux magasins de détail, en particulier les magasins de bricolage et de quincaillerie, de ne pas ouvrir le dimanche (sous peine d'astreinte).

La commission croit comprendre que la question du travail dominical fait l'objet d'une vive controverse en France, et que cela a conduit le parlement à reporter à plusieurs reprises le débat sur le sujet avant l'adoption de la loi n° 2009-974. Elle croit également comprendre que le débat tient principalement à l'évolution des préférences et des modes de consommation de la population. Elle constate aussi que la CGT-FO regrette le manque de données statistiques sur ces situations et sur l'impact probable de ces réformes. Des divergences notables apparaissent aussi entre la crainte qu'elle formule relativement à la généralisation du travail le dimanche et les estimations du gouvernement, lequel estime à quelque 150 000 les personnes concernées dans les zones touristiques, alors que 6,5 millions de personnes seraient habituellement affectées par le travail du dimanche. Une juste évaluation de la situation constitue dans ce contexte un préalable nécessaire pour mesurer l'incidence de ces mesures législatives sur l'application de la convention. **La commission serait donc reconnaissante au gouvernement et aux partenaires sociaux de communiquer des informations**

documentées supplémentaires sur les points suivants: les résultats de toute enquête d'opinion conduite auprès des travailleurs concernés; les mesures prises pour garantir le caractère volontaire du travail dominical; les mesures compensatoires prises pour les salariés qui travaillent le dimanche en application des nouvelles dispositions législatives, notamment copie des conventions collectives pertinentes; l'évolution de la situation concernant la délimitation des zones touristiques, la détermination des communes touristiques et l'établissement des périmètres d'usage de consommation exceptionnelle (PUCE); copie des études officielles susceptibles d'avoir été conduites après les mesures législatives de 2008 et 2009, ou les nouveaux rapports susceptibles d'avoir été publiés par le Conseil économique, social et environnemental sur la question; copie du rapport qui sera élaboré par la commission parlementaire dont il est question dans la loi n° 2009-974.

La commission serait également reconnaissante au gouvernement de répondre aux questions complémentaires suivantes: i) la loi n° 2009-974 reflète-t-elle les propositions contenues dans le rapport de 2007 du Conseil économique, social et environnemental? ii) des consultations ont-elles été tenues avec les partenaires sociaux pendant la période allant de 2007, au moment de l'élaboration du rapport, à juillet 2009, au moment de l'adoption de la loi, et, dans l'affirmative, quels ont été la nature et les résultats de ces consultations? iii) quelles sont les procédures consultatives généralement appliquées lorsque les mesures législatives portent sur des questions de travail? iv) quelles sont les procédures spécifiquement appliquées par le gouvernement dans cette affaire et pourquoi ont-elles été choisies?

La commission soulève d'autres points dans une demande adressée directement au gouvernement.

[Le gouvernement est invité à répondre en détail aux présents commentaires en 2010.]

Géorgie

Convention (n° 52) sur les congés payés, 1936 (ratification: 1993)

Articles 2 et 6 de la convention. Droit à un congé annuel payé. La commission prend note de la réponse du gouvernement aux observations de la Confédération géorgienne des syndicats (GTUC) alléguant des violations répandues du droit des travailleurs à un congé annuel payé. Elle note avec *regret* que le gouvernement se borne à énoncer, à nouveau, les dispositions pertinentes du Code du travail, sans donner d'indications utiles sur l'étendue des atteintes de fait à la jouissance effective de ce droit ni sur les actions envisagées ou engagées pour assurer un meilleur respect de la convention. La commission rappelle que la conformité formelle de la législation à la convention ne suffit pas à assurer une application satisfaisante de cet instrument, lorsque les lois et les règlements y afférents ne sont pas respectés dans la pratique. *La commission exprime l'espoir que le gouvernement prendra toutes les mesures nécessaires pour que la convention soit appliquée de manière effective et elle le prie de tenir dûment compte de tous les points soulevés dans ses précédents commentaires.*

Guatemala

Convention (n° 1) sur la durée du travail (industrie), 1919 (ratification: 1988)

Articles 2 et 6 de la convention. Dépassement de la durée normale de travail – Heures supplémentaires. Faisant suite à ses précédents commentaires relatifs aux observations formulées par le Syndicat des opérateurs des stations de production et puits, et des gardiens de l'entreprise municipale de l'eau et de ses annexes (SITOPGEMA), la commission note les indications du gouvernement concernant la nature, la portée et les conditions d'adoption du règlement intérieur du travail d'une entreprise. Elle note également les indications selon lesquelles l'Entreprise municipale de l'eau de la ville de Guatemala (EMPAGUA) est une entreprise qui doit fournir un service essentiel de manière continue et qu'il est donc nécessaire de garantir la présence de personnel chargé de la production, de l'entretien et de la distribution de l'eau. Notant que ce règlement a été adopté de manière consensuelle entre l'employeur et les travailleurs, il n'en demeure pas moins que celui-ci prévoit une journée de travail de vingt-quatre heures suivie de quarante-huit heures de repos pour les travailleurs de carrière non soumis aux limitations de la journée ordinaire de travail, soit une durée hebdomadaire de travail qui peut aller jusqu'à soixante-douze heures. La commission se voit obligée de rappeler à nouveau que la convention pose une double limite cumulative à savoir huit heures par jour et quarante-huit heures par semaine. Elle ne permet de dérogations à ces durées maximales que dans des circonstances limitées et bien définies, à savoir: i) répartition de la durée du travail sur la semaine (*article 2 b*); ii) calcul de la durée du travail en moyenne sur une période de trois semaines en cas de travail par équipes (*article 2 c*); iii) processus nécessairement continus dans la limite de cinquante-six heures par semaine (*article 4*); iv) calcul de la durée du travail en moyenne dans des cas exceptionnels (*article 5*); v) dérogations permanentes (travaux préparatoires, complémentaires ou intermittents) et temporaires (surcroît de travail extraordinaire) (*article 6*). *La commission prie donc à nouveau le gouvernement de prendre sans plus tarder les mesures nécessaires afin d'assurer que le dépassement de la durée normale de travail soit limité aux cas prévus par la convention. Elle prie le gouvernement de tenir le Bureau informé de tout développement qui interviendrait dans ce domaine et lui rappelle qu'il peut, s'il le souhaite, se prévaloir de l'assistance technique du BIT, par l'intermédiaire de son bureau sous-régional à San José, en ce qui concerne les mesures à envisager afin d'assurer la pleine application des dispositions de la convention.*