



European
Social
Charter

Charte
sociale
européenne

COUNCIL OF EUROPE



**EUROPEAN COMMITTEE OF SOCIAL RIGHTS
COMITE EUROPEEN DES DROITS SOCIAUX**

24 septembre 2015

Pièce n° 1

Matica hrvatskih sindikata c. Croatie
Réclamation n°.116/2013

**RECLAMATION
(Traduction)**

Enregistrée au Secrétariat le 24 mars 2015

Zagreb, le 16 mars 2015

RÉCLAMATION COLLECTIVE

1. FINALITÉ DE LA RÉCLAMATION COLLECTIVE

La République de Croatie est signataire de la Charte sociale européenne de 1961 et du Protocole additionnel à la Charte sociale européenne de 1995, prévoyant un système de réclamations collectives. La République de Croatie a aussi ratifié la Charte et le Protocole par la loi de ratification de la Charte sociale européenne et du Protocole additionnel à la Charte sociale européenne, du Protocole portant amendement à la Charte sociale européenne, et du Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives, loi qui est entrée en vigueur le 26 février 2003 (Journal officiel ci-après désigné sous la forme : NN, MU-15/2002).

MATICA - La confédération des syndicats croates (ci-après, Matica), créée en vertu de la loi relative à la représentativité des associations d'employeurs et des syndicats, est une confédération syndicale, ce qui fait d'elle un acteur à part entière du dialogue social, et son représentant est membre du Conseil économique et social. Ainsi, les syndicats fédérés au sein de Matica agissent conjointement dans le but de protéger plus efficacement et avec plus de succès les intérêts matériels, sociaux et syndicaux de leurs adhérents et d'accroître le développement de leurs secteurs respectifs.

Par sa taille, Matica est la troisième confédération syndicale de la République de Croatie. Créée le 27 février 1993, elle réunit plus de 65 000 adhérents appartenant à onze syndicats. Ces derniers représentent les salariés du secteur public et de la fonction publique (santé, enseignement préscolaire, primaire et secondaire, enseignement scientifique supérieur, justice et police) ainsi que du système bancaire.

MATICA - La Confédération des syndicats croates, représentée par son président, M. Vilim Ribić, saisit par la présente le Comité européen des droits sociaux, conformément à l'article 1 du Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives, d'une réclamation collective en raison de la violation de l'article 5 - Droit syndical et de l'article 6 - Droit de négociation collective, droits reconnus dans la Partie II de la Charte sociale européenne. Cette violation s'est produite du fait de l'entrée en vigueur de la loi relative à la suppression de certains droits acquis fondamentaux des salariés des services publics (Journal officiel n°143/2012).

Matica demande au Comité de déterminer si la République de Croatie agit en conformité avec l'article 5 et l'article 6 de la Charte sociale européenne.

2. INTRODUCTION

2.1. Statut juridique des salariés des services publics en République de Croatie

En plus de la Constitution de la République de Croatie, des sources internationales du droit du travail y compris les conventions ratifiées de l'Organisation internationale du travail, de la Charte sociale européenne et ses protocoles, du Code du travail, et de la loi relative aux salaires dans les services publics, le statut juridique des salariés des services publics est aussi déterminé pour l'essentiel par la Convention

Collective de Base des fonctionnaires et des salariés des services publics ainsi que par des conventions collectives de branche qui s'appliquent à tel ou tel secteur en tant que sources autonomes de droits dans ce domaine. En République de Croatie, la convention collective est largement répandue dans le domaine des services publics car le grand nombre de salariés permet d'utiliser efficacement cet instrument pour garantir les intérêts des travailleurs et des employeurs dans le cadre des relations de travail.

La Convention Collective de Base des fonctionnaires et des salariés des services publics, entrée en vigueur le 12 décembre 2012 (ci-après, la CCB en date du 12 décembre 2012 [Journal officiel n°141/2012]), avait été conclue entre six syndicats représentatifs des services publics et le Gouvernement de la République de Croatie avec une durée de validité de quatre ans. Au moment de l'adoption de la loi relative à la suppression de certains droits acquis fondamentaux des salariés des services publics (ci-après, la loi relative à la suppression, Journal officiel n°143/2012, 159/13) qui concernait le non-paiement de primes de Noël et des allocations de congés payés, les accords collectifs de branche ci-après étaient en vigueur : la convention collective pour la science et les établissements d'enseignement supérieur, en date du 22 octobre 2010 (Journal officiel n° 142/2010), valable jusqu'au 23 octobre 2014 ; la convention collective des salariés des établissements du secondaire, en date du 21 décembre 2010 (Journal officiel n°7/2011), valable jusqu'au 23 décembre 2014 ; la convention collective des salariés des écoles primaires, en date du 29 avril 2011 (Journal officiel n° 66/2011), valable jusqu'au 30 avril 2015 ; la convention collective du secteur de la santé et de l'assurance-maladie, en date du 27 octobre 2011 (Journal officiel n° 126/2011), valable jusqu'au 28 octobre 2015 ; etc. Les conventions collectives de branche susmentionnées ont été brutalement annulées près d'un an avant l'expiration de leur durée de validité et de nouvelles conventions ont été conclues avec une réduction de la portée des droits acquis fondamentaux des travailleurs.

2.2. Contexte sociopolitique en République de Croatie avant l'adoption de la loi relative à la suppression

A l'issue des élections législatives de 2012, le nouveau Gouvernement de la République de Croatie, d'orientation libérale de son propre aveu (malgré sa dénomination socio-démocrate), s'est lancé dans la mise en œuvre d'un concept économique essentiellement fondé sur les économies. En février 2012, le Parlement de la République de Croatie a adopté un budget de l'Etat prévoyant des ressources insuffisantes pour que le Gouvernement puisse s'acquitter des obligations qu'il devait assumer conformément aux conventions collectives de base et de branche alors en vigueur. Par là même, le Gouvernement a montré qu'il n'avait pas l'intention de respecter les droits acquis des salariés des services publics, d'autant plus que le budget de l'Etat avait été adopté sans aucune consultation préalable des syndicats. Jusqu'en juin 2012, le Gouvernement de la République de Croatie a exprimé à maintes reprises la position officielle concernant la nécessité de réduire les droits et les salaires des salariés des services publics, dans le mépris complet de l'obligation de dialogue social.

2.2.1. Juin 2012 – Début des négociations entre le Gouvernement de la République de Croatie et les syndicats des services publics

Le Gouvernement de la République de Croatie a entamé des négociations avec les syndicats des services publics aussitôt après la fin de l'année scolaire et universitaire, ce qui a indirectement empêché les syndicats du secteur de l'éducation de se servir de leur moyen le plus efficace dans la défense des droits de leurs adhérents : la grève. Les syndicats se sont vu offrir le choix, sous la forme d'un ultimatum, entre des réductions de salaires pour leurs adhérents ou la suppression de plusieurs indemnités s'ajoutant aux salaires de base. En raison de la situation économique, et désireux d'aider le Gouvernement de la République de Croatie dans sa tentative de mise en œuvre de son concept économique, tous les syndicats étaient disposés à faire des sacrifices, mais à condition que leurs droits soient rétablis lorsque cela deviendrait possible. Quatre syndicats (le syndicat des enseignants croates, le syndicat indépendant des travailleurs de l'enseignement secondaire de Croatie, le syndicat indépendant de la recherche et de l'enseignement supérieur et le syndicat croate des infirmiers et des techniciens médicaux), représentant plus des deux tiers de tous les adhérents du secteur des services publics, ont refusé de consentir à une

renonciation inconditionnelle à leurs droits sans l'accord de leurs adhérents à l'occasion d'un référendum. Ils ont demandé que les travailleurs des services publics, une fois que la crise serait surmontée, lorsque les indicateurs économiques seraient plus favorables, récupèrent le montant des indemnités et les droits découlant de ces dernières.

2.2.2. Octobre 2012 – Le Gouvernement de la République de Croatie annule illégalement la Convention Collective de Base des fonctionnaires et des salariés des services publics en date du 4 octobre 2010

Le Gouvernement n'a pas accepté la proposition des syndicats mais a continué à insister pour obtenir une renonciation inconditionnelle et, début août, il a annoncé l'annulation de la Convention Collective de Base de la fonction publique. Pendant toute la période ayant précédé l'annulation, il n'y a eu aucune négociation entre le Gouvernement et les syndicats sous la forme d'un dialogue raisonné, d'un échange de points de vue et de tentatives visant à parvenir à un compromis. Le Gouvernement de la République de Croatie était uniquement intéressé par la mise en œuvre de son ultimatum et non par un dialogue raisonnable. Fin juillet 2012, le syndicat des enseignants croates, le syndicat indépendant des travailleurs de l'enseignement secondaire de Croatie, le syndicat indépendant de la recherche et de l'enseignement supérieur et le syndicat croate des infirmiers et des techniciens médicaux avaient refusé de signer une renonciation inconditionnelle aux droits de leurs adhérents. Une procédure de conciliation avait alors été engagée avec les syndicats réfractaires, et un référendum avait été organisé parmi les travailleurs syndiqués relativement à la question de savoir s'ils consentaient à une renonciation irréversible à leurs droits. Les participants au référendum étaient au nombre de 59 256, soit 84 % des adhérents des syndicats, et 91,1 % d'entre eux avaient voté contre la proposition du Gouvernement et accordé tout leur soutien aux syndicats. Cinq jours après le référendum syndical, le Gouvernement de la République de Croatie a annulé illégalement la Convention Collective de Base des fonctionnaires et des salariés des services publics en date du 4 octobre 2010.

2.2.3. Décembre 2012 – Le Gouvernement de la République de Croatie conclut avec la minorité des syndicats des services publics de la République de Croatie une nouvelle Convention Collective des fonctionnaires et des salariés des services publics ainsi que l'Addendum I à celle-ci et adopte la loi relative à la suppression

Le 12 décembre 2012, le Gouvernement de la République de Croatie a conclu avec la minorité des syndicats des services publics une nouvelle Convention Collective des fonctionnaires et des salariés des services publics (Journal officiel n° 141/2012) ainsi que son Addendum I, en vertu duquel les parties contractantes sont convenues, provisoirement, pour l'année 2013, de restreindre les droits acquis fondamentaux des salariés des services publics reconnus par ladite Convention Collective de Base. Nous insistons ici sur ce qu'il y a d'illogique dans cette législation croate en vertu de laquelle le Gouvernement a le droit de conclure avec la minorité des syndicats des services publics, représentant moins du tiers de tous les adhérents des syndicats des services publics, une convention collective applicable à tous les salariés du secteur public. Cela dit, bien que le Gouvernement ait réussi à annuler illégalement la convention collective de Base du 4 octobre 2010 et à en conclure une nouvelle avec la minorité des syndicats des services publics, les conventions collectives de branche de certains domaines du secteur public restaient en vigueur et, par un contenu très proche voire quasi identique à celui de la Convention Collective de Base annulée, définissaient les droits fondamentaux des salariés concernés. Malgré l'annulation de la Convention Collective de Base, de par l'application du principe « in favorem laboratoris » (en faveur du travailleur), les salariés des services publics continuaient d'avoir le droit de percevoir les indemnités liées aux droits suspendus par l'Addendum I à la Convention Collective de Base (prime de Noël annuelle et indemnités de congés payés en 2012 et 2013). Pour priver les salariés de leurs droits

susmentionnés, le Gouvernement de la République de Croatie, en violation des obligations acceptées dans lesdites conventions, contrairement à la nature et à la finalité de la conclusion de conventions collectives, en violation des sources internationales du droit du travail par lesquelles il est lié, sans aucune négociation ni notification quelle qu'elle soit, a adopté le 20 décembre 2012 la loi relative à la suppression de certains droits acquis fondamentaux des salariés des services publics (Journal officiel n° 143/2012).

- Preuves : - Convention Collective de Base des fonctionnaires et des salariés des services publics en date du 4 octobre 2010
- Convention Collective de Base des fonctionnaires et des salariés des services publics en date du 12 décembre 2012
- Addendum I à la Convention Collective de Base des fonctionnaires et des salariés des services publics en date du 12 décembre 2012

3. Circonstances et motifs de l'adoption de la loi relative à la suppression de certains droits acquis fondamentaux des salariés des services publics – explication du Gouvernement de la République de Croatie

Le 19 décembre 2012, le Parlement croate, en sa qualité de pouvoir législatif de la République de Croatie, a adopté la loi relative à la suppression, privant les salariés du secteur public du versement de certaines indemnités liées à des droits acquis fondamentaux, découlant de conventions collectives conclues ou d'autres accords dont le signataire est le Gouvernement de la République de Croatie. La loi susmentionnée est une atteinte directe à la liberté de négociation collective ainsi qu'au droit syndical en République de Croatie, droits reconnus par la Charte sociale européenne, que la République de Croatie a ratifiée et qui, en vertu de l'article 140 de la Constitution de la République de Croatie, fait partie intégrante de l'ordre juridique croate et a une autorité supérieure à celle de la loi.

- Preuve : loi relative à la suppression de certains droits acquis fondamentaux des salariés des services publics (Journal officiel n° 143/2012)

Le ministère du Travail et des Retraites, auteur de la loi controversée relative à la suppression, déclare, dans le projet de loi de décembre 2012, ce qui suit pour motiver son adoption :

- a) inversion de tendance du développement macro-économique et
- b) nécessité de mettre en œuvre de nouvelles mesures d'autorité fiscale dans le but de réduire la dette publique en diminuant le coût du travail dans les services publics.

- Preuve : Projet de loi relative à la suppression de certains droits acquis fondamentaux des salariés des services publics, de décembre 2012

Les raisons invoquées par le Gouvernement de la République de Croatie pour supprimer des droits accordés par des conventions collectives sont pour l'essentiel sans pertinence et injustifiées.

En ce qui concerne a) L'« inversion de tendance du développement macro-économique » qui est invoquée était présente dans l'économie croate deux ans avant que ne soient accordés aux salariés des services publics les droits dont ils sont privés par la loi relative à la suppression. Ces droits avaient été accordés en octobre 2010 et l'« inversion de tendance » (ou, en termes économiques, la récession) dure depuis la fin de l'année 2008 et, après deux années de diminution du produit intérieur brut, la situation s'est stabilisée en 2011.

En ce qui concerne b) L'argument du ministère concernant les causes de l'« inversion de tendance du développement macro-économique » et l'obligation de réduire les coûts du travail précisément dans les services publics n'est ni justifié ni expliqué. Conformément à un nombre croissant de points de vue d'économistes, le lien de causalité susmentionné n'existe que dans le sens contraire ; c'est-à-dire que les mesures d'austérité fiscale sont en train d'aggraver la crise et nullement de la résoudre, ainsi que le

démontre clairement l'échec des mesures rigides d'austérité dans toute l'Europe au cours des cinq dernières années. Ce qui précède est également prouvé par des articles scientifiques d'économistes contemporains renommés, si bien que des institutions qui insistaient encore jusqu'à présent aveuglément pour la mise en place de telles mesures sont en train depuis peu de modifier ou d'assouplir leur point de vue (FMI, Commission européenne). Les mesures d'austérité sont en train de réduire la demande globale et, par là même, également la production et donc d'entraîner de nouvelles pertes d'emplois et la baisse de tous les « indicateurs macro-économiques ».

Nous estimons que, pendant la durée de validité des conventions collectives de branche, il n'y a eu aucun changement notable par rapport au moment de leur signature, et que le Gouvernement de la République de Croatie les a conclues puis y a dérogé par la loi alors que la conjoncture économique était quasi identique ou analogue. La loi relative à la suppression a été adoptée en décembre 2012, à un moment où le Gouvernement de la République de Croatie avait à sa disposition des statistiques qui n'indiquaient nullement un changement notable de conjoncture. En outre, le Gouvernement s'était appuyé sur ses propres statistiques dans des documents officiels qui prévoyaient une hausse du produit intérieur brut pour 2012.

4. Incompatibilité de la loi relative à la suppression avec la Charte sociale européenne

La Charte sociale européenne, dans sa Partie II, dispose à son article 5 qu' « *En vue de garantir ou de promouvoir la liberté pour les travailleurs et les employeurs de constituer des organisations locales, nationales ou internationales, pour la protection de leurs intérêts économiques et sociaux et d'adhérer à ces organisations, les Parties s'engagent à ce que la législation nationale ne porte pas atteinte, ni ne soit appliquée de manière à porter atteinte à cette liberté* ».

Le Gouvernement de la République de Croatie n'a pas consulté ses partenaires sociaux ; c'est à l'issue d'une procédure inique et illégale qu'il a adopté cette loi relative à la suppression. A la suite de toute cette succession d'événements, il avait également l'intention de déroger à l'essence et la fonction mêmes des syndicats en tant qu'organisations de protection des droits des travailleurs et des droits sociaux. En effet, en plus du projet de nouveau Code du travail destiné à restreindre considérablement les droits des travailleurs, le Gouvernement de la République de Croatie a présenté à ses partenaires sociaux le projet de loi sur les transactions financières et la comptabilité des organisations à but non lucratif. Ce dernier ne faisait pas apparaître et n'expliquait pas non plus pourquoi la loi s'appliquait aux syndicats et aux employeurs qui n'étaient pas financés par le budget de l'Etat et qui n'avaient pas non plus pour but de s'aligner sur les acquis communautaires car ces derniers ne régissent pas ce domaine. La loi susmentionnée était destinée à imposer aux syndicats l'obligation de publier des états financiers annuels et des rapports d'audit relatifs à ces derniers, ce qui représenterait une ingérence inacceptable dans l'autonomie des syndicats. En rédigeant le projet de loi, son auteur n'avait pas tenu compte du fait qu'un syndicat est une organisation à caractère volontaire, c'est-à-dire que l'appartenance à un syndicat n'est pas obligatoire et que, par conséquent, les citoyens de la République de Croatie ne sont pas tous membres d'un syndicat et que la responsabilité des syndicats pour leurs actes (ainsi que pour leurs activités et leur gestion) existe uniquement à l'égard de leurs adhérents. Enfin, les syndicats n'ont aucune autorité publique quelle qu'elle soit et les activités syndicales ne sont pas, même partiellement, financées par le budget de l'Etat, lequel est financé par tous les citoyens (qu'ils soient syndiqués ou non).

Le droit de créer librement des syndicats signifie aussi que ce sont les syndicats eux-mêmes qui fixent leurs règles d'action, qu'ils élisent leurs représentants en toute indépendance et qu'ils sont indépendants dans leur gestion et leurs actes conformément à leurs projets.

Ce qui précède signifie aussi que la création des syndicats est autonome, que les syndicats ont le droit d'adopter leurs propres statuts et règlements et de formuler leurs programmes sur la base desquels ils organiseront leurs activités et géreront leur travail. Lorsque l'on parle d'autonomie, on fait référence au libre choix des travailleurs d'adhérer ou non à un syndicat, à la liberté d'opinion et d'expression, au droit syndical et au droit de négociation collective. Cette politique Gouvernementale à l'égard des syndicats,

d'une part, et l'adoption de telles solutions juridiques, d'autre part, compromettraient l'autonomie susmentionnée. En effet, l'autre partie – l'employeur (qui est, dans certains cas, le Gouvernement lui-même) obtiendrait ainsi des informations sur la force et la puissance financières des syndicats, sur la base desquelles les syndicats négocient et déclenchent des mouvements de revendication dans le but d'exercer des pressions sur l'employeur.

En outre, l'article 6 dispose qu'« *En vue d'assurer l'exercice effectif du droit de négociation collective, les Parties s'engagent :*

1. à favoriser la consultation paritaire entre travailleurs et employeurs ;

La Conclusion du Comité européen des droits sociaux de décembre 2010 Numéro XIX – 3 (2010), d'une part, et le Conseil économique et social de la République de Croatie, composé de représentants du Gouvernement, de confédérations d'employeurs et de confédérations syndicales, créé dans le but de protéger et promouvoir les droits économiques et sociaux et les intérêts sociaux tant des travailleurs que des employeurs, afin de mener à bien une politique harmonisée tant en matière économique et sociale qu'en matière de développement, ainsi que promouvoir, conclure et mettre en œuvre des conventions collectives, d'autre part, ont établi que la situation en République de Croatie n'était pas conforme à l'article 6 paragraphe 1 de la Charte sociale européenne car il n'était pas établi que le mécanisme de consultation paritaire s'applique à toutes les questions d'intérêt mutuel.

L'Accord instituant le Conseil économique et social indique à son article 3 que : « Les signataires du présent Accord s'engagent à ce que toutes les politiques publiques, stratégies nationales, projets et propositions de lois, textes réglementaires, programmes et autres documents, fondés sur le Plan annuel d'activités normatives du Gouvernement et l'intérêt manifesté par les partenaires sociaux, avant d'être présentés au Gouvernement, soient examinés par le Conseil, ou par les commissions de travail concernées, toujours en conformité avec le Programme de travail du Conseil.

Le Programme de travail du Conseil sera établi sur la base du Plan annuel d'activités normatives du Gouvernement qui sera présenté au Conseil chaque année en janvier pour l'exercice en cours, de même que les initiatives présentées et les intérêts manifestés par les partenaires sociaux.

Les signataires du présent Accord conviennent que le Programme de travail du Conseil détermine les thèmes, les délais et les responsables de son élaboration, le niveau de participation des partenaires sociaux à la mise en œuvre du Programme de travail du Conseil et aux autres thèmes pour lesquels les partenaires sociaux ont présenté des initiatives ou manifesté leur intérêt.

Lorsque le Gouvernement propose une réglementation non prévue par le Plan annuel d'activités normatives, il s'engage à en informer les partenaires sociaux afin que ceux-ci puissent manifester leur intérêt à faire participer des experts aux travaux des organes du Conseil aux niveaux appropriés ».

Le fait que le Gouvernement de la République de Croatie ait adopté le 20 décembre 2012 la loi controversée relative à la suppression de droits acquis fondamentaux ainsi que, par la suite, la loi sur la suppression du droit à une augmentation de salaire fondée sur l'ancienneté (Journal officiel n° 41/2014, 154/2014) prouve bien que la situation en République de Croatie n'avait pas changé non plus après l'adoption de la Conclusion susmentionnée du Comité européen des droits sociaux. En effet, avec la loi sur la suppression du droit à une augmentation de salaire fondée sur l'ancienneté, de 4, 8 et 10 pour cent, le Gouvernement a une fois de plus, par ses actions directes, dérogé à des dispositions de conventions collectives de branche dans le secteur de la santé ainsi que dans ceux de l'enseignement primaire, secondaire et supérieur et de la science, avec la même explication que lorsqu'il a adopté la loi relative à la suppression. Cette fois-ci, le Gouvernement a franchi encore un degré en réduisant, par la loi susmentionnée, le salaire de base de travailleurs ayant plus de 20 ans d'ancienneté.

Il ressort manifestement de tout ce qui précède qu'en République de Croatie les principes fondamentaux d'un Etat de droit ne sont pas respectés, pas plus que les organes établis dans le but d'améliorer le dialogue social. Or celui-ci constitue l'une des valeurs démocratiques les plus importantes de la société et la condition préalable essentielle à des actions communes visant à atteindre des objectifs déterminés et un consensus concernant la poursuite du développement de la société croate.

La question se pose, conformément à la Conclusion du Comité, de savoir pourquoi le Gouvernement ne discute pas avec ses partenaires sociaux de toutes les questions qui ont une influence et de l'importance pour toutes les parties, quelle que soit l'importance de tel ou tel sujet pour telle ou telle partie, car le travail du Conseil économique et social porte exclusivement sur des questions essentielles de politique économique et sociale, c'est-à-dire que l'on peut se demander si les syndicats ont une influence sur la résolution de questions socio-économiques au niveau tripartite.

2. « à promouvoir, lorsque cela est nécessaire et utile, l'institution de procédures de négociation volontaire entre les employeurs ou les organisations d'employeurs, d'une part, et les organisations de travailleurs, d'autre part, en vue de régler les conditions d'emploi par des conventions collectives ; »

Une convention collective est une source autonome et professionnelle du droit qui est à la fois importante et précieuse. En 2011, sur un total de 845 conventions collectives, 88% ont été conclues au niveau des entreprises. En tenant compte des conventions collectives étendues (commerce, restauration, bâtiment) et des conventions collectives du secteur public, on estime à près de 61% le nombre des salariés (44% dans le secteur privé et quasiment 100% dans le secteur public) auxquels s'applique une convention collective en Croatie. Depuis 2011, on assiste à une diminution considérable du nombre de conventions collectives conclues.

La République de Croatie, brusquement et sans explication valable, a annulé des conventions collectives dans des domaines cruciaux pour le fonctionnement de l'Etat, supprimant par là même des dispositions favorisant la détermination des conditions de travail au moyen de conventions collectives.

Le point culminant du caractère autocrate de l'Etat réside dans l'annulation de toutes les conventions collectives de branche dans le système éducatif (enseignement primaire et secondaire, science et enseignement supérieur).

A l'occasion du conseil des ministres du 12 décembre 2013, le Gouvernement a décidé d'annuler les conventions collectives dans les domaines de l'éducation et de la science et c'est ainsi qu'après sept mois d'intenses négociations, pour la première fois depuis sa conclusion en 1998, la convention collective de la recherche et des établissements d'enseignement supérieur a été annulée ; et les négociations ne sont pas terminées.

Le motif principal invoqué pour l'annulation de la convention collective susmentionnée dans le secteur de la science de l'enseignement supérieur était la situation économique qui avait considérablement empiré. Parmi les autres motifs mentionnés, on peut citer notamment les suivants : le refus des syndicats de supprimer toutes les dispositions déjà acceptées dans le cadre de la Convention Collective de Base, le défaut d'accord concernant la liste des emplois pour les salariés des professions scientifiques-éducatives, le défaut d'accord concernant le nombre d'étudiants par cours, le problème du remboursement des frais, c'est-à-dire des frais de scolarité concernant les études de doctorat pour les assistants employés dans ce secteur, le défaut d'accord concernant les conditions de travail particulières.

Hormis le remboursement des frais concernant les études de doctorat pour les assistants, chacun des motifs susmentionnés est complètement fallacieux. Il est évident que les autorités avaient l'intention d'annuler à tout prix la convention collective et c'est pourquoi elles sont même allées jusqu'à invoquer des motifs fallacieux. Ce qui a véritablement motivé ce comportement du Gouvernement c'est l'échec complet de la politique économique avec pour conséquence des difficultés répétées à remplir les caisses de l'Etat, obligeant le Gouvernement à réduire encore des dépenses indispensables comme, par exemple,

les frais de transport dans le système éducatif ainsi que divers avantages sociaux. Le Gouvernement s'est ainsi manifestement efforcé de réaliser des économies sans tenir compte des graves préjudices que cela entraînait pour le système éducatif, l'une des fonctions vitales de cette société, cruciales pour le développement de la République de Croatie, alors même que les économies ainsi réalisées sont véritablement minimes.

En agissant ainsi, le pouvoir actuel a montré une fois de plus que le principe *pacta sunt servanda* ne vaut que pour ceux qu'il a choisis et il a fait la preuve de sa puissance en montrant que le Gouvernement peut négocier et conclure des accords mais que ce qui est convenu peut aussi être aboli unilatéralement par la loi. Le principe selon lequel les accords doivent être respectés n'est valable que lorsque, par exemple, il s'agit de convenir d'acheter pour le Gouvernement et le Parlement des véhicules officiels d'une valeur de 271,1 millions de kunas au milieu de la procédure d'annulation de conventions collectives de branche. En revanche, dans le cas des fonctionnaires, il n'est nullement problématique de déroger à la convention collective au moyen d'une loi précisément par manque d'argent dans les caisses de l'Etat. La gravité de la situation est accrue par le fait que les rémunérations dans le secteur de l'éducation sont inférieures à celles de tous les autres secteurs. En outre, la loi relative à la suppression et la loi sur la suppression du droit à une augmentation de salaire fondée sur l'ancienneté ont encore fait baisser ce niveau alors même qu'il s'agit des salariés qui apportent le plus à la société dans son ensemble.

Au moment de l'adoption de la loi relative à la suppression, l'un des facteurs aggravants s'agissant de pouvoir mener des actions conformément à l'article 6 de la Charte sociale européenne était la loi, en vigueur à l'époque, relative aux critères de participation aux organismes tripartites et à la représentativité pour les négociations collectives (texte révisé de la loi, Journal officiel n° 82/2012 et 88/2012). En effet, avec la loi susmentionnée, adoptée peu avant la suppression légale de droits reconnus par des conventions collectives, le Gouvernement avait complètement détruit le système de négociations collectives. Avec cette loi, il avait complètement anéanti la stabilité des conventions collectives. Il était prévu que l'employeur aussi puisse être à l'origine de la procédure déterminant la représentativité, ce qui constitue une ingérence absolument inadmissible dans les droits des syndicats. En effet, la loi susmentionnée fixait des critères spéciaux, différents, pour déterminer la représentativité d'un syndicat réunissant un certain pourcentage d'adhérents ayant la même profession et le même métier (ce que l'on appelle les corporations), si bien que cette loi n'accordait pas aux syndicats d'égales conditions de représentativité, permettant ainsi aux syndicats ayant un petit nombre d'adhérents de participer aux négociations collectives. Ces dispositions légales ont abouti à la conclusion de la Convention Collective de Base en date du 12 décembre 2012 et à son Addendum I qui, après l'annulation injustifiée de la CCB du 4 octobre 2010, n'a été signée que par six syndicats des services publics représentant seulement un tiers des adhérents du secteur public et qui, en raison de l'application étendue, s'impose à tous les salariés des services publics.

3. « à favoriser l'institution et l'utilisation de procédures appropriées de conciliation et d'arbitrage volontaire pour le règlement des conflits du travail ; ... »

En République de Croatie, il existe un cadre normatif et des conditions techniques pour le règlement pacifique des conflits du travail, qu'ils soient collectifs ou individuels. L'expérience concernant les procédures de conciliation dans le cadre des conflits collectifs du travail montre toutefois la nécessité d'éliminer les causes de ces conflits. Pour cela, il faut avant tout des actions préventives menées suffisamment tôt, le respect de toutes les lois et réglementations concernant les modalités et conditions dans lesquelles se déroulent les activités professionnelles, ainsi que des droits et obligations des employeurs et des travailleurs, et il faut aussi tenir compte de la nécessité de former et d'éduquer les représentants des parties au litige qui prennent part à cette procédure au nom de leurs organisations.

Il semble souvent que la procédure de conciliation dans le cadre des conflits collectifs du travail se déroule plus pour respecter les apparences que dans le but de parvenir à un accord durable et équitable avec la médiation d'un tiers neutre. En outre, le Code du travail fixe pour la médiation un délai court de pas plus de cinq jours, y compris le week-end et les jours fériés. Ce délai ne favorise pas la procédure de

conciliation, c'est-à-dire la possibilité de procéder aux consultations nécessaires et de trouver une solution mutuellement acceptable.

Il est certes positif que, dans 50 pour cent des procédures engagées en vue d'un règlement pacifique d'un conflit du travail, on soit parvenu à un règlement amiable mais il est également préoccupant qu'un nombre considérable de conflits continuent de se solder par un échec car, pendant l'année, les situations identiques se reproduisent dans un certain nombre de cas. Le Code du travail définit ainsi la possibilité d'un règlement des conflits du travail par l'arbitrage, mais cette solution est restée jusqu'à présent sans effet apparent et l'on ne saurait admettre que cette situation reste permanente.

Il faudrait promouvoir la solution susmentionnée de manière à ce que des dispositions relatives au règlement des conflits du travail par l'arbitrage soient insérées dans les conventions collectives ou dans des accords spéciaux entre parties. Cette façon de résoudre les litiges est très efficace et acceptable par les deux parties mais, en République de Croatie, elle n'est pas encore suffisamment encouragée. Avec une procédure fixée d'un commun accord relativement au règlement des différends par la voie de l'arbitrage, dans les cas où il y a exclusivement une procédure officielle de conciliation conformément au Code du travail (ce qui est le cas le plus fréquent en République de Croatie), il y aurait une réduction considérable du nombre des procès inutiles qui, en raison de leur durée, exacerbent les tensions entre un syndicat et un employeur, incitant les parties à gaspiller leur énergie en s'occupant des conséquences plutôt que de la question fondamentale qui est de remédier à la cause du problème.

Nous soulignons que le nouveau Code du travail entré en vigueur en août 2014 ne prévoyait qu'une seule procédure de conciliation pour le même litige. Ainsi, le Gouvernement, au lieu d'encourager la possibilité de médiation pour toutes les raisons susmentionnées, entendait limiter la procédure de conciliation et, par là même, prenait le risque que les conflits ne soient résolus que par des mouvements de revendication qui, en fin de compte, ne sont pas le meilleur moyen de résoudre des différends. Il est dans l'intérêt du Gouvernement de permettre de meilleures possibilités de conciliation, même multiples, au lieu de risquer de mécontenter les syndicats et d'aboutir à des mouvements de revendication.

4. « le droit des travailleurs et des employeurs à des actions collectives en cas de conflits d'intérêt, y compris le droit de grève, sous réserve des obligations qui pourraient résulter des conventions collectives en vigueur »

En République de Croatie, le syndicalisme est relativement développé mais les salariés des grandes et moyennes entreprises et des services publics représentent près de 80 pour cent de cette structure. Le secteur réel croate se compose essentiellement de petits entrepreneurs et il y a un très grand nombre d'organisations professionnelles. S'agissant du secteur privé, le syndicalisme réduit à sa plus simple expression et la fragmentation des syndicats posent des problèmes considérables. Il est incontestable que l'organisation et l'efficacité des syndicats dans les petites entreprises sont des plus contestables. Lorsque que les salariés d'une petite entreprise se mettent en grève, l'employeur peut facilement les remplacer par d'autres. Contrairement à ce qui se passe dans le secteur public, la stabilité de l'emploi dans le secteur privé est beaucoup plus faible. Un syndicat du secteur privé n'est pas suffisamment organisé, pas même pour une manifestation élémentaire de mécontentement en vertu de droits faisant partie des droits des travailleurs ou des droits sociaux. Ainsi, tout en reconnaissant que le droit de négociation collective est conditionné à l'organisation en syndicat, la possibilité d'exprimer clairement les intérêts collectifs des travailleurs est considérablement réduite et la grève, en tant que forme spéciale de lutte pour faire valoir les intérêts collectifs des travailleurs, est supprimée. Le rapport de l'Organisation internationale du travail critique aussi le Gouvernement croate en raison de la lenteur et de l'inefficacité du système juridique s'agissant de résoudre le contentieux avec les employeurs qui empêchent le syndicalisme. Cependant, même en dehors de cette sphère juridique, il reste de nombreux exemples dans lesquels l'organisation et les activités des syndicats chez les employeurs privés sont rendues impossibles par l'application de mesures de coercition et de mises à pied.

Même dans les situations où un syndicat est autorisé à appeler à la grève et à l'entreprendre, il y a de nombreuses difficultés. A titre d'exemple, on peut citer le Syndicat des médecins croates qui, le 18

septembre 2013, a déclenché la grève des médecins dans les établissements de santé. Le 14 novembre 2013, le Gouvernement de la République de Croatie a adopté la décision instaurant l'obligation de travailler pour les médecins exerçant en milieu hospitalier. Cette décision est inconstitutionnelle et illégale parce qu'elle n'a pas de base légale et qu'il y a une claire limite constitutionnelle, ce qui a été finalement confirmé par la Cour constitutionnelle de la République de Croatie lorsque celle-ci a expliqué que le Gouvernement, en instaurant l'obligation de travailler pour les médecins, avait commis une ingérence illégale dans le droit de grève du personnel soignant, empêchant par là même celui-ci d'exercer son droit constitutionnel.

De manière générale, les syndicats de la République de Croatie ont subi un préjudice considérable s'agissant d'appeler à la grève et de mener une grève, si l'on considère la base légale commune y afférente, qui a en outre été cristallisée par la jurisprudence. Bien que le Code du travail (Journal officiel n° 149/2009, 61/2011, 82/2012, 73/2013) dispose à son article 269 que les syndicats ou leurs confédérations ont le droit d'appeler à la grève et d'entamer une grève afin, entre autres, de promouvoir et protéger les intérêts économiques et sociaux de leurs adhérents, la pratique a prouvé que le seul motif légitime pour déclencher une grève était le salaire, plus précisément le versement du salaire en cas de non-paiement dans le délai de 30 jours à compter de la date d'échéance. Le Code du travail en vigueur, à son article 205, limite encore plus le droit de déclencher une grève car les confédérations syndicales n'y sont plus citées à côté des syndicats en tant qu'entités autorisées à appeler à la grève.

6. Conclusion

La loi relative à la suppression, qui était en vigueur en 2012, 2013 et 2014 (le Gouvernement de la République de Croatie, avec la réglementation portant réforme de la loi relative à la suppression de certains droits acquis fondamentaux des salariés des services publics (Journal officiel n° 159/2013), a également prorogé la validité de la loi jusqu'en 2014) est en totale contradiction avec la Charte sociale européenne susmentionnée ainsi qu'avec les valeurs universelles consacrées par le droit international qui y sont proclamées et qui font partie de l'ordre juridique de la République de Croatie. Cette loi prive de tout sens le droit syndical et le droit de négociation collective. En effet, son message est que le pouvoir exécutif, lorsqu'il est partie aux négociations en vue de la conclusion de conventions collectives, ne s'estime pas lié par ces négociations ni par les conventions collectives signées mais peut annuler les résultats des négociations par une décision arbitraire et refuser de reconnaître aux travailleurs leurs droits ainsi que les conditions et procédures convenues antérieurement. Dans ces conditions, chaque activité syndicale perd sa signification et le droit de se syndiquer et de négocier collectivement devient une expression vide de sens.

Avant d'adopter la loi relative à la suppression, par laquelle il a rejeté les droits des salariés des services publics reconnus antérieurement par convention collective, le Gouvernement de la République de Croatie n'a pas respecté plusieurs conditions essentielles énumérées ci-dessous :

- **Condition relative à la négociation avant la suspension de droits reconnus par des conventions collectives**

En effet, le Gouvernement de la République de Croatie a négocié la Convention Collective de Base des fonctionnaires et des salariés des services publics (Journal officiel n° 141/2012) et il a signé parallèlement à celle-ci l'Addendum I à la CCB, décidant la suspension temporaire du versement des primes de Noël et des indemnités de congés payés dans les services publics en 2013. Or, ainsi que cela déjà été mentionné, les primes de Noël et les indemnités de congés payés sont aussi prévues par les conventions collectives de branche pour chaque service public et, au moment de signer la CCB et l'Addendum I, le Gouvernement de la République de Croatie n'a même pas essayé d'engager des négociations relativement à la modification ou à la suspension des conventions collectives de branche.

Le fait que certains des syndicats n'aient pas voulu signer la Convention Collective de Base des fonctionnaires et des salariés des services publics ni y souscrire n'exonère pas le Gouvernement de l'obligation qui lui incombe de négocier relativement aux droits reconnus par les conventions collectives de branche avec chacun de ces syndicats. Le Gouvernement de la République de Croatie n'a ni le pouvoir ni le droit de déroger à l'obligation de négociation préalable pour les conventions collectives de branche parce que certains des syndicats n'ont pas voulu souscrire à la Convention Collective de Base. En outre, le Gouvernement de la République de Croatie n'a même pas essayé de procéder à des négociations concernant les droits suspendus figurant dans les conventions collectives des branches dont les syndicats ont souscrit à la Convention Collective de Base. Par conséquent, même pour les syndicats qui avaient accepté la suspension temporaire du paiement des primes de Noël et des indemnités de congés payés en signant l'Addendum I à la Convention Collective de Base, la loi a entraîné une dérogation aux dispositions des conventions collectives de branche régissant ces droits bien qu'avec ces syndicats aucun motif n'ait été invoqué pour agir ainsi.

De plus, le Gouvernement de la République de Croatie était tenu d'essayer de négocier au sujet des conventions collectives de branche même avec les syndicats qui n'avaient pas accepté la nouvelle Convention Collective de Base. Le Gouvernement de la République de Croatie n'avait ni le pouvoir ni le droit de présumer qu'au refus d'accepter la Convention Collective de Base correspondait automatiquement le refus de modifier la convention collective de branche. Les conventions collectives de branche ont un contenu nettement différent de celui de la convention de base et il est toujours possible que tout ce qui n'a pas pu être réglé au niveau la Convention Collective de Base puisse l'être au niveau des conventions collectives de branche.

- **Condition relative à une attitude équitable à l'égard de tous**

Le Gouvernement de la République de Croatie ne s'est pas non plus conformé à une autre condition fixée par le Comité d'experts de l'Organisation internationale du travail : il s'agit de l'attitude équitable à adopter à l'égard de tous. En effet, avec la loi relative à la suppression, le Gouvernement a empêché le versement aux salariés des services publics de prestations liées à des droits acquis fondamentaux. En revanche, il n'a pas agi de la même façon à l'égard des salariés d'une autre partie du secteur public qui appartient à l'Etat, à savoir les entreprises commerciales et les autres personnes morales dans lesquelles la République de Croatie détient une participation majoritaire. Ces personnes morales sont très souvent des utilisatrices du budget de l'Etat en raison de leurs dépenses et de leurs pertes, aussi représentent-elles un coût budgétaire tout comme les services publics. Si l'on supprimait des droits acquis fondamentaux des salariés des entreprises commerciales et des autres sociétés appartenant à l'Etat, les finances de ces personnes morales augmenteraient et la charge pour le budget [de l'Etat], en raison de leurs dépenses et de leurs pertes, s'en trouverait réduite. En conséquence, le Gouvernement de la République de Croatie a réduit les droits de manière sélective, exclusivement dans les services publics.

Selon l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), qui a récemment effectué une étude concernant les rémunérations annuelles dans le secteur de l'éducation, les professeurs de lycée croates se situent tout en bas de l'échelle. En conséquence de tout ce qui vient d'être dit, une réduction supplémentaire des droits acquis fondamentaux des salariés des services publics conduirait à une baisse de niveau de vie qui, en outre, finirait par se manifester dans tous les aspects de la vie en société et aboutirait à une réduction générale de la consommation. Selon les données Eurostat dont on dispose actuellement sur le salaire horaire médian moyen pour 2010¹ dans le secteur de l'éducation, la Croatie se situait à la 19e place européenne avec un salaire horaire médian s'élevant à 6,13 EUR. Le salaire médian moyen dans les 27 autres Etats de l'UE s'élevait à 14,9 EUR, la somme de 5,96 EUR représentant 40 pour cent de cette moyenne. Cela signifie qu'en 2010 la Croatie était à peine au-dessus de 40 pour cent du salaire médian moyen dans 27 Etats de l'UE, c'est-à-dire que le salaire médian dans le secteur de l'éducation n'était supérieur que de 0,17 centimes à 40 pour cent du seuil moyen dans 27 Etats de l'UE. Si l'on tient compte du fait que les données susmentionnées portent sur 2010, il est absolument

¹ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_SDDS/EN/earn_esms.htm

logique qu'après l'entrée en vigueur de la loi controversée relative à la suppression de droits cette moyenne ait encore diminué.

Salaire horaire médian en EUR dans le secteur de l'éducation – 2010

Il est tout à fait inconvenant que le Gouvernement de la République de Croatie, étant l'employeur du service public, propose lui-même une loi pour l'adoption de laquelle il dispose d'une majorité assurée au Parlement. Il est tout aussi inconvenant qu'en adoptant sans fondement des ordonnances concernant une question qui relève avant tout de la responsabilité du pouvoir législatif, il renforce sa position en matière de négociations et par là même impose de fait sa volonté dans le domaine des négociations collectives. Ce comportement du Gouvernement est contraire à la Charte sociale européenne qui protège le droit syndical et le droit de négociation collective contre toute ingérence non autorisée de la part des pouvoirs publics, Charte en vertu de laquelle il est inadmissible de déroger par la loi à des droits reconnus par une convention collective.

Cette décision du Gouvernement de la République de Croatie représente non seulement une atteinte aux droits des salariés des services publics mais aussi une atteinte directe à la liberté de négociation collective reconnue par la Charte sociale européenne ainsi qu'aux Conventions de l'Organisation internationale du travail, qui ont été ratifiées par la République de Croatie, et qui ont une autorité supérieure à celle des lois, et en outre une atteinte à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ainsi qu'à la Constitution de la République de Croatie et au Code du travail.

Eu égard à tout ce qui précède ainsi qu'aux documents ci-joints, nous demandons au Comité saisi d'examiner la question de savoir si, en adoptant et en appliquant la loi relative à la suppression de certains droits acquis fondamentaux des salariés des services publics, le Gouvernement de la République de Croatie a agi conformément aux dispositions des articles 5 et 6 de la Charte sociale européenne, c'est-à-dire de vérifier si ces articles ont été mis en œuvre de manière satisfaisante.

MATICA - Confédération des syndicats croates
Vilim **Ribić**, Président

Annexes :

- *Loi relative au non-paiement de [sommes liées aux] droits acquis fondamentaux des salariés des services publics (loi relative à la suppression de certains droits acquis fondamentaux des salariés des services publics) (Journal officiel n° 143/2012)*
 - *Réglementation portant réforme de la loi relative au non-paiement de [sommes liées aux] droits acquis fondamentaux des salariés des services publics (loi relative à la suppression de certains droits acquis fondamentaux des salariés des services publics) (Journal officiel n°159/2013)*
 - *Projet de loi relative à la suppression de certains droits acquis fondamentaux des salariés des services publics (projet de loi relative au non-paiement de [sommes liées aux] droits acquis fondamentaux des salariés des services publics), en date du mois de décembre 2012*
 - *Dispositions pertinentes de la Convention Collective de Base des fonctionnaires et des salariés des services publics en date du 4 octobre 2010*
 - *Dispositions pertinentes de la Convention Collective de Base des fonctionnaires et des salariés des services publics en date du 12 décembre 2012*
 - *Addendum I à la Convention Collective de Base des fonctionnaires et des salariés des services publics en date du 12 décembre 2012*
 - *Dispositions pertinentes du projet de loi sur les transactions financières et la comptabilité des organisations à but non lucratif*
 - *Projet de loi sur la suppression du droit à une augmentation de salaire fondée sur l'ancienneté*
 - *Loi sur la suppression du droit à une augmentation de salaire fondée sur l'ancienneté (Journal officiel n° 41/14)*
 - *Réglementation portant modification de la loi sur la suppression du droit à une augmentation de salaire fondée sur l'ancienneté (Journal officiel n° 157/2014)*
 - *Loi relative aux critères de participation aux organismes tripartites et à la représentativité pour les négociations collectives (Journal officiel n° 82/2012 et 88/2012)*
-