

Janvier 2026

Charte sociale européenne (révisée)

Comité européen des Droits sociaux

Conclusions 2025

UKRAINE

Ce texte peut subir des retouches de forme.

La fonction du Comité européen des Droits sociaux est de statuer en droit sur la conformité des situations nationales des Etats avec la Charte sociale européenne. Dans le cadre de la procédure de rapports nationaux, il adopte des conclusions et dans le cadre de la procédure de réclamations collectives, il adopte des décisions.

Une présentation de ce traité ainsi que des observations interprétatives formulées par le Comité figurent dans l'Introduction générale à l'ensemble des Conclusions.¹

La Charte sociale européenne (révisée) a été ratifiée par l'Ukraine le 21 décembre 2026. Le délai pour la présentation au Conseil de l'Europe du 15e rapport sur l'application de ce traité était fixé au 31 décembre 2024 et l'Ukraine l'a présenté le 13 mars 2025. Le 9 juillet 2025, une lettre a été envoyée au Gouvernement lui demandant des informations supplémentaires sur les articles 2§1, 3§1, 3§3, 5, 6§1 et 6§2. Le Gouvernement n'a pas transmis de réponse.

Le Comité prend note des défis particuliers auxquels l'Ukraine est confrontée en raison de la guerre d'agression menée par la Russie. Le Comité rappelle que, dans sa déclaration sur la crise provoquée par l'agression militaire de la Fédération de Russie contre l'Ukraine le 24 mars 2022, il a déclaré que l'agression militaire contre un autre État partie est en soi incompatible avec l'esprit et les objectifs de la Charte sociale européenne et avec tous les engagements spécifiques pris par les États parties en vertu de la partie II de la Charte. Le Comité rappelle en outre que la crise actuelle provoquée par l'agression militaire de la Fédération de Russie contre l'Ukraine ne devrait pas avoir pour conséquence de réduire la protection des droits reconnus par la Charte, tant en Ukraine qu'au-delà de ses frontières, et que les États parties à la Charte sont tenus de prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir l'effectivité des droits consacrés par la Charte à tout moment, y compris, si nécessaire, par le biais de l'aide et de la coopération internationales.

Le présent chapitre relatif à l'Ukraine concerne 10 situations et comporte :

- 1 conclusion de conformité : article 2§1
- 9 conclusions de non-conformité : articles 3§1, 3§2, 3§3, 4§3, 5, 6§1, 6§2, 6§4, 20

Le prochain rapport de l'Ukraine devra être soumis le 31 décembre 2026.

¹Les conclusions ainsi que les rapports des Etats peuvent être consultés via le site internet du Conseil de l'Europe (www.coe.int/socialcharter/FR).

Article 2 - Droit à des conditions de travail équitables

Paragraphe 1 - Durée raisonnable du travail

Le Comité prend note des informations figurant dans le rapport de l'Ukraine et dans les commentaires du Commissaire aux droits humains (Médiateur) du Parlement ukrainien.

Il rappelle qu'aux fins du présent rapport, il a été demandé aux États de répondre aux questions ciblées posées au titre de l'article 2§1 de la Charte (voir l'annexe à la lettre par laquelle le Comité a demandé un rapport sur la mise en œuvre de la Charte s'agissant des dispositions relevant du groupe thématique n° 1).

Par conséquent, l'appréciation du Comité portera sur les informations communiquées par le gouvernement en réponse aux questions ciblées.

Mesures visant à garantir des horaires de travail raisonnables

Dans la question ciblée, le Comité a demandé des informations sur les éventuelles professions pour lesquelles la durée hebdomadaire de travail peut atteindre ou dépasser 60 heures, conformément à la loi, aux conventions collectives ou à d'autres moyens, notamment des informations sur le nombre exact d'heures hebdomadaires effectuées par les personnes concernées, ainsi que des informations sur toutes les mesures prévues pour protéger la santé et la sécurité des travailleurs qui font plus de 60 heures.

Le rapport indique en réponse que, selon la législation ukrainienne, dans aucune profession, les horaires de travail réguliers dépassent 60 heures par semaine. Dans le cas où des heures supplémentaires seraient illégalement demandées, une procédure judiciaire ou extrajudiciaire serait engagée. Dans l'économie à la tâche, 40 heures de travail hebdomadaires sont prévues, mais les parties peuvent se mettre d'accord sur des horaires irréguliers lorsqu'il n'est pas possible de déterminer exactement les horaires de travail ; les contrats relevant de l'économie à la tâche autorisent le travailleur à planifier son temps de travail de manière autonome ; l'exécution du travail exige un niveau d'initiative accru de sa part, ce qui suppose de faire régulièrement des heures supplémentaires.

Le rapport précise également qu'après le début de l'agression à grande échelle de la Russie contre l'Ukraine le 24 février 2022, un régime martial légal est entré en vigueur et la loi sur l'organisation des relations de travail pendant la loi martiale a été adoptée. Cette loi s'applique aux fonctionnaires, aux représentants des gouvernements locaux, aux travailleurs des entreprises, institutions et organisations présentes en Ukraine et aux personnes liées par un contrat de travail conclu avec des particuliers. Le temps de travail normal des salariés des infrastructures essentielles (secteur de la défense, assistance à la vie de la population) peut être augmenté jusqu'à 60 heures par semaine. Toutefois, la durée hebdomadaire maximale de travail des personnes bénéficiant d'une réduction du temps de travail ne peut dépasser 40 heures.

Dans ses commentaires, le Commissaire aux droits humains (Médiateur) du Parlement ukrainien confirme ces informations et fournit des renseignements sur les procédures de résolution des conflits du travail.

Le Comité note que, dans certains secteurs et dans des circonstances exceptionnelles, les travailleurs exerçant des fonctions spécifiques peuvent être autorisés à dépasser la limite de 16 heures de travail journalières ou la limite de 60 heures de travail hebdomadaires pendant de brèves périodes, à condition toutefois que certaines garanties soient mises en place (Conclusions 2025, Observation interprétative de l'article 2§1 sur la durée maximale de travail). Le Comité note qu'en Ukraine, les salariés des infrastructures essentielles peuvent être amenés à travailler 60 heures par semaine. Cette situation respecte les conditions relatives aux fonctions spécifiques exercées dans certains secteurs et dans des circonstances exceptionnelles.

Durée de travail des gens de mer

Dans sa question ciblée, le Comité a demandé des informations sur le nombre d'heures de travail hebdomadaires effectuées par les gens de mer.

Le rapport indique en réponse que le temps de travail et les périodes de repos des gens de mer et des équipages des bateaux de navigation intérieure sont régis par l'ordonnance n° 135 « Sur l'approbation des règlements relatifs au temps de travail et aux périodes de repos du personnel des bateaux de transport maritime et fluvial de l'Ukraine » du 20 février 2012, adopté comme suite à la directive 1999/63/CE du Conseil, du 21 juin 1999, concernant l'accord relatif à l'organisation du temps de travail des gens de mer, conclu par l'Association des armateurs de la Communauté européenne (ECSA) et la Fédération des syndicats des transports dans l'Union européenne (FST) - Annexe : Accord européen relatif à l'organisation du temps de travail des gens de mer, et à la directive 1999/95/CE du Parlement européen et du Conseil, du 13 décembre 1999, concernant l'application des dispositions relatives à la durée du travail des gens de mer à bord des navires faisant escale dans les ports de la Communauté. L'ordonnance n° 135 instaure une semaine de travail de cinq jours et de 40 heures, le samedi et le dimanche étant non travaillés. La journée de travail est de huit heures, et elle est de sept heures la veille des jours fériés et chômés. Il est possible de mettre en place des roulements d'une durée supérieure à huit heures, mais inférieure à douze heures par jour. Dans les transports fluviaux fonctionnant 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7, les heures de travail des membres d'équipage pris individuellement ne doivent pas dépasser 12 heures par jour. Le total des heures supplémentaires ne doit pas dépasser 120 heures par an.

Le Comité note que, pour que la situation soit conforme à la Charte, le personnel maritime peut être autorisé à travailler au maximum 14 heures sur une journée de 24 heures et 72 heures par période de sept jours. La période de référence maximale autorisée est d'un an. Des périodes de repos suffisantes doivent être prévues. Les employeurs doivent tenir un registre des heures travaillées par le personnel maritime pour permettre aux autorités compétentes de contrôler le respect des limites du temps de travail (Conclusions 2025, Observation interprétative de l'article 2§1 sur la durée du travail des gens de mer).

Droit et pratique concernant les périodes d'astreinte

Dans la question ciblée, le Comité a demandé des informations sur la manière dont les périodes d'inactivité durant l'astreinte sont traitées en termes de temps de travail ou de repos, dans le droit et dans la pratique.

Le rapport indique en réponse que les périodes (d'activité ou d'inactivité) durant l'astreinte ne sont pas équivalentes à des périodes de repos. La lettre du ministère du Travail et de la Politique sociale n° 89/13/116-10 sur l'astreinte dans les entreprises et les institutions précise que les modalités relatives à l'astreinte doivent être décrites dans la convention collective. L'accord sectoriel conclu entre le ministère des Combustibles et de l'Énergie et le syndicat des travailleurs du secteur de l'énergie et de l'industrie électrique prévoit l'organisation d'une astreinte à domicile pour les cadres, les spécialistes et les chauffeurs, et précise que le temps d'astreinte à domicile est rémunéré à hauteur d'un quart de l'heure de travail normal pour chaque heure d'astreinte effectuée. Pour l'astreinte à domicile, un jour de repos supplémentaire est accordé dans le mois qui suit la date de l'astreinte.

Le rapport indique en outre que l'ordonnance n° 176 du 1^{er} mars 2017 portant approbation des instructions relatives à la procédure et aux conditions d'organisation des astreintes du personnel du service d'expertise du ministère de l'Intérieur prévoit qu'en cas d'astreinte, un décompte cumulatif des heures de travail est mis en œuvre, la période de référence étant mensuelle ou trimestrielle. Les astreintes à domicile sont comptabilisées comme des heures de travail, une heure d'astreinte comptant comme 0,25 heure de travail. Après une astreinte à domicile de 24 heures sur 24 et de 7 jours sur 7, un jour de repos supplémentaire est accordé dans le mois qui suit la date de l'astreinte. Si le travailleur est appelé pendant son

astreinte, le temps nécessaire pour arriver à l'institution est comptabilisé dans les heures de travail.

Le rapport précise en outre que les astreintes des professionnels de la santé font l'objet d'une réglementation distincte. Lorsque le médecin effectue une astreinte à domicile, ces heures sont comptabilisées à raison d'une demi-heure par heure de garde. S'il n'est pas appelé à se rendre à l'établissement dont il dépend, au domicile d'un patient ou sur le lieu d'un accident, les heures d'astreinte sont rémunérées à hauteur de 50 % du taux horaire correspondant au salaire officiel.

Le rapport indique que dans le cas des employés de maison, la rémunération des temps d'attente n'est pas inférieure au salaire minimum fixé par la loi.

Le rapport fournit également des informations sur le droit à la déconnexion.

Dans ses commentaires, le Commissaire aux droits humains (Médiateur) du Parlement ukrainien indique que le concept d'astreinte n'est pas défini dans le code du travail et que l'affectation des travailleurs à un service d'astreinte est régie par la résolution n° 1545 de 1954. L'astreinte désigne l'affectation, à titre exceptionnel, d'un travailleur à des tâches qui ne figurent pas dans son contrat de travail et qui l'obligent à rester sur un lieu de travail désigné par son employeur dans le but de répondre à des situations d'urgence qui sont sans rapport avec ses fonctions officielles ou à des fins de transfert d'informations. La durée de l'astreinte ne peut être supérieure au temps de travail normal. Si une astreinte est prévue pendant un jour de repos, le travailleur a droit à une compensation sous la forme d'un autre jour de repos. Pour certaines catégories de travailleurs, les textes juridiques et réglementaires prévoient des périodes d'inactivité durant l'astreinte, notamment pour le personnel du Service d'experts du ministère de l'Intérieur, des établissements de soins de santé, des établissements de protection sociale, de la société anonyme « Chemins de fer ukrainiens » et des employés de maison. Pour les travailleurs du Service d'experts du ministère de l'Intérieur, l'astreinte se décline selon deux modalités : l'astreinte sur le lieu de travail et l'astreinte à domicile. Les astreintes à domicile ne sont autorisées qu'avec l'accord écrit du travailleur. Elles sont comptabilisées comme des heures de travail, une heure d'astreinte comptant comme 0,25 heure de travail. Après une période d'astreinte de 24 heures à domicile, un jour de repos supplémentaire est accordé dans le mois qui suit la date de l'astreinte. Au cours du processus de suivi, le chef du Service d'expertise a indiqué que le service n'avait pas recours aux astreintes à domicile.

Le Commissaire aux droits humains (Médiateur) du Parlement ukrainien indique en outre que les médecins et les professionnels de la santé qui dispensent des soins médicaux, notamment des soins d'urgence, peuvent être amenés à effectuer des astreintes à domicile. Ces astreintes sont comptabilisées à raison de 0,5 heure par heure d'astreinte et sont rémunérées en conséquence.

Le Commissaire aux droits humains (Médiateur) du Parlement ukrainien précise que pour les cheminots, il est prévu une permanence à domicile, le personnel d'astreinte devant être joignable afin d'assurer les réparations d'urgence en cas de besoin. Le temps d'astreinte à domicile est comptabilisé séparément : une heure d'astreinte est rémunérée comme si la personne avait travaillé pendant 0,25 heure sur la base du salaire officiel du travailleur concerné.

Le Commissaire aux droits humains (Médiateur) du Parlement ukrainien précise que les contrats de travail des employés de maison peuvent prévoir des périodes d'attente, lesquelles sont comptabilisées comme du temps de travail pendant lequel l'employé ne peut pas utiliser librement son temps parce qu'il doit se tenir prêt à travailler. Les conditions et le montant de la rémunération correspondante sont fixés dans le contrat de travail, sachant que le temps d'attente ne peut dépasser 10 % du temps de travail stipulé dans le contrat.

Le Comité note qu'en ce qui concerne les périodes d'inactivité durant l'astreinte, pendant lesquelles aucun travail n'est effectué et où le salarié reste à son domicile ou se trouve ailleurs

que sur le lieu de travail, ces périodes ne doivent en aucun cas être considérées comme des périodes de repos dans leur totalité. Cela étant, deux situations doivent être examinées. La première concerne les travailleurs qui sont d'astreinte ailleurs que sur le lieu de travail (à leur domicile ou dans un autre lieu désigné par l'employeur) et qui doivent intervenir immédiatement ou très rapidement et régulièrement au service de l'employeur, faute de quoi les conséquences seront graves. Ces périodes d'astreinte, y compris lorsqu'aucun travail effectif n'est effectué (période d'inactivité durant l'astreinte), doivent être qualifiées de temps de travail dans leur totalité et rémunérées en conséquence pour que la situation soit conforme à la Charte. La seconde situation concerne les travailleurs qui se trouvent ailleurs que sur le lieu de travail (à leur domicile ou dans un autre lieu désigné par l'employeur) et qui disposent d'un certain degré de liberté pour organiser leur temps libre et d'un certain laps de temps pour réagir en cas d'appel (c'est-à-dire qu'ils ne sont pas tenus d'intervenir immédiatement ou très rapidement ou régulièrement au service de l'employeur). Dans cette situation, les périodes d'inactivité durant l'astreinte ne constituent ni du temps de travail à part entière ni de véritables périodes de repos. Dans ce cas, la situation peut être considérée comme étant conforme à la Charte si le travailleur touche une indemnité raisonnable. Le Comité appréciera au cas par cas le caractère raisonnable de la nature et du niveau de cette indemnisation et tiendra compte de circonstances telles que la nature des tâches incombant au travailleur, le degré de restriction imposé et d'autres paramètres pertinents (Conclusions 2025, Observation interprétative de l'article 2§1 sur les périodes d'astreinte).

Conclusion

Le Comité conclut que la situation de l'Ukraine est conforme à l'article 2§1 de la Charte.

Article 3 - Droit à la sécurité et à l'hygiène dans le travail

Paragraphe 1 - Sécurité, santé et milieu du travail

Le Comité prend note des informations figurant dans le rapport de l'Ukraine et dans les observations du Commissaire aux droits humains du Parlement ukrainien.

Le Comité rappelle que, dans le cadre du présent cycle d'examen, il a été demandé aux États de répondre aux questions ciblées posées au titre de l'article 3§1 de la Charte (voir l'annexe à la lettre par laquelle le Comité a demandé un rapport sur la mise en œuvre de la Charte s'agissant des dispositions relevant du groupe thématique n° 1).

Dans sa conclusion précédente (Conclusions 2021), le Comité a conclu que la situation de l'Ukraine n'était pas conforme à l'article 3§1 de la Charte, notamment au motif qu'il n'avait pas été établi que l'Ukraine ait mené des activités en matière de recherche, de connaissance et de communication consacrées aux risques psychosociaux. L'évaluation du Comité portera donc sur les informations fournies par le gouvernement en réponse aux questions ciblées, y compris la conclusion antérieure de non-conformité relative aux questions ciblées.

Le Comité a demandé des informations sur le contenu et la mise en œuvre des politiques nationales relatives aux risques psychosociaux et aux risques nouveaux et émergents, notamment en ce qui concerne : i) l'économie à la demande et l'économie des plateformes ; ii) le télétravail ; iii) les emplois exigeant une attention soutenue ou des performances élevées ; iv) les emplois liés au stress ou à des situations traumatisantes au travail ; v) les emplois affectés par les risques liés au changement climatique.

Politiques générales relatives aux risques psychosociaux et aux risques nouveaux et émergents

Le Comité rappelle que les nouvelles technologies, les contraintes d'ordre organisationnel et les exigences psychologiques favorisent l'émergence de facteurs de risque psychosociaux qui peuvent être à l'origine de stress, d'agressions, de violence et de harcèlement dans le travail. En ce qui concerne l'article 3§1 de la Charte, le Comité tient compte du stress, des agressions, de la violence et du harcèlement dans le travail lorsqu'il est amené à examiner si les politiques sont régulièrement évaluées ou revues à la lumière des risques nouvellement apparus. Les États parties doivent mener des activités en matière de recherche, de connaissance et de communication consacrées aux risques psychosociaux (Observation interprétative de l'article 3§1 de la Charte, Conclusions 2013 et 2017).

Le rapport indique que l'Ukraine a établi des principes législatifs pour mettre en œuvre la politique nationale de prévention des risques psychosociaux sur le lieu de travail et de prise en charge de leurs conséquences. Le rapport ne contient aucune information concernant la mise en œuvre du Programme national sur l'amélioration de la sécurité et de la santé au travail et de l'environnement de travail 2014-2018, ni sur l'adoption d'un nouveau programme national.

Le rapport indique que la loi sur la protection du travail (n° 2694-XII, du 14 octobre 1992, modifiée le 25 avril 2024), qui s'applique à toutes les catégories de travailleurs et d'employeurs, dispose que l'employeur doit fournir des conditions de travail appropriées sur le lieu de travail et garantir les droits des travailleurs conformément à la réglementation applicable en matière de santé et de sécurité au travail. La responsabilité directe de l'employeur est engagée en cas de toute violation de ces obligations. En outre, les articles 153 et 158 du Code du travail (n° 322-VIII, du 10 décembre 1971, modifié le 4 juin 2024) imposent à toutes les entreprises, institutions et organisations de mettre en place des conditions de travail sûres et sécurisées, et de prendre des mesures pour garantir la sécurité et la protection de la santé physique et mentale des travailleurs et prévenir les risques et le stress sur le lieu de travail. Elles sont également tenues de fournir des informations et des formations et de mettre en place des mesures organisationnelles pour prévenir et combattre le harcèlement moral.

Le rapport indique que, le 7 octobre 2024, le ministère de l'Économie a publié sur son site internet des Lignes directrices relatives à la mise en place d'un soutien psychosocial au travail. Elles revêtent un caractère informatif et consultatif et visent à aider les employeurs à élaborer des mesures pour mettre efficacement en œuvre une politique et un programme de soutien psychosocial au travail. Le Service national du travail a consacré une section de son portail d'information au soutien psychosocial au travail (<https://www.pratsia.in.ua>).

Le Comité prend note de l'observation du Commissaire aux droits humains du Parlement ukrainien, y compris la référence à l'enquête Gradus Research menée en janvier 2024 dans le cadre du Programme de promotion de la santé mentale pour l'ensemble de l'Ukraine, qui a révélé des niveaux accrus de stress et d'anxiété au sein de la population à la suite de l'invasion à grande échelle de l'Ukraine par la Fédération de Russie (77 % des personnes interrogées ont déclaré souffrir de stress et de nervosité intense, et 52 % d'anxiété et de tension).

Économie à la demande et économie des plateformes

Le rapport indique que la protection des travailleurs à la demande qui ont conclu des contrats avec des entreprises Diia [un régime juridique spécial pour les entreprises informatiques - <https://digitalstate.gov.ua/projects/govtech/diia-city>] est régie par la loi visant à promouvoir le développement de l'économie numérique en Ukraine. En vertu de l'article 20 de cette loi, le contrat de travail à court terme ou les documents internes d'un entrepreneur Diia peuvent définir un certain nombre de modalités d'exécution du travail (de prestation de services), sous réserve des dispositions de la loi, notamment en ce qui concerne la sécurité sur le lieu de travail (de prestation de services) et les activités exercées par les entrepreneurs Diia, ainsi que la responsabilité en cas d'infraction.

Cependant, le rapport n'a pas fourni d'informations adéquates liées à la question ciblée. Par conséquent, le Comité conclut que la situation de l'Ukraine n'est pas conforme à l'article 3§1 au motif qu'il n'a pas été établi qu'il existe des politiques nationales relatives aux risques psychosociaux et aux risques nouveaux et émergents concernant l'économie à la demande et l'économie des plateformes.

Télétravail

Le rapport indique l'ajout en 2021 de l'article 60, paragraphe 2, relatif au télétravail dans le Code du travail ukrainien. En vertu de cet article, les télétravailleurs organisent leurs temps de travail à leur convenance et ne sont pas soumis à la réglementation interne du lieu de travail, sauf disposition contraire dans le contrat de travail. Toutefois, la durée totale du temps de travail ne peut dépasser les limites prévues par le Code du travail. Bien qu'il relève de la responsabilité des travailleurs de mettre en place des conditions de travail sûres et sans danger sur leur lieu de travail, il incombe à l'employeur de veiller à la sécurité et au bon état technique de l'équipement et outils fournis au télétravailleur pour l'exécution de ses tâches. L'employeur doit dispenser au salarié des conseils sur l'utilisation correcte de l'équipement et des installations mis à disposition par le propriétaire ou son représentant autorisé. Ces conseils peuvent être fournis à distance au moyen des technologies de l'information et de la communication.

Le rapport indique en outre qu'après le début de la guerre à grande échelle, le ministère de l'Éducation et des Sciences a publié la lettre n° 1/3463-22 du 15 mars 2022, qui dispose que tout salarié d'un établissement d'enseignement (professeur, chercheur, etc.) qui travaille à distance doit informer son employeur de l'emplacement de son lieu de travail, de sa propre initiative, et qu'il est responsable de garantir des conditions sûres et sans danger dans le lieu de travail qu'il a choisi (y compris en dehors du territoire de l'Ukraine).

Le Comité renvoie à son observation interprétative relative au télétravail (voir Conclusion concernant l'article 3§3), qui prévoit notamment que les États parties doivent prendre des mesures pour veiller à ce que les employeurs respectent leur obligation de garantir des conditions de travail sûres et saines à leurs télétravailleurs, y compris à donner des

informations et à offrir des formations aux télétravailleurs sur l'ergonomie, la prévention des risques psychosociaux (par exemple, l'isolement, le stress, la cyberintimidation, les déséquilibres entre vie professionnelle et vie privée, notamment en lien avec la déconnexion numérique, et la surveillance numérique), et la procédure de signalement.

Emplois exigeant une attention soutenue ou des performances élevées

Le rapport cite le décret n° 1759 du ministère de la Santé du 15 octobre 2024 approuvant les modifications de la procédure de réalisation d'examens psychiatriques préliminaires, périodiques et extraordinaires, y compris pour les consommateurs de substances psychoactives. Ce décret prévoit l'obligation de soumettre les personnes effectuant certains types de travaux à des examens psychiatriques préliminaires, périodiques et extraordinaires (conformément à la liste spéciale de personnes, approuvée par le décret n° 139 du ministère de la Santé du 26 janvier 2024).

Le Comité relève que la liste fournie dans le décret n° 139 comprend 21 catégories professionnelles, notamment les services de secours, d'urgence et médicaux, le personnel aéronautique soumis à une certification médicale, les employés des chemins de fer et du métro assurant la sécurité du trafic, les chefs et adjoints des autorités exécutives centrales, les personnes travaillant dans les mines souterraines et à ciel ouvert, les travailleurs à haut risque (ceux qui travaillent en hauteur, sur des machines ou dans la sylviculture), les personnes assurant la maintenance des installations électriques, ainsi que les professionnels de la santé, de l'éducation et de la petite enfance.

Emplois liés au stress ou à des situations traumatisantes au travail

Le rapport indique que la loi portant modification de certains actes législatifs ukrainiens sur la lutte contre les violations des droits des travailleurs, adoptée en 2022, garantit une protection contre différentes formes de harcèlement et établit une responsabilité administrative pour ce type de comportement. Les amendements ont introduit la définition de concepts tels que « harcèlement moral », « pression économique et psychologique » ou encore « création d'une atmosphère tendue, hostile et offensante » dans le Code du travail et dans la loi sur les contrats et conventions collectifs (n° 2937-IX, du 23 février 2023), afin de compléter les garanties en matière de droit du travail par une protection légale contre le harcèlement moral, la discrimination, les traitements discriminatoires et les violences sexistes sur le lieu de travail, et accordant aux travailleurs le droit d'intenter une action en justice et d'obtenir réparation pour le préjudice subi.

Le rapport indique que le thème du soutien psychosocial et des premiers secours psychologiques sur le lieu de travail a été ajouté au plan et au programme de formation sur la protection du travail destiné aux fonctionnaires en 2024 (annexe 4 de l'ordonnance de la Commission d'État de l'Ukraine relative à la supervision de la sécurité au travail « portant approbation du règlement-type sur la procédure de formation et d'évaluation des connaissances en matière de sécurité au travail, ainsi que de la liste des travaux présentant des risques accrus »).

En outre, le rapport mentionne l'adoption le 15 janvier 2025 de la loi relative au système de santé mentale visant à mettre en œuvre la norme ISO 45003-2021 « Gestion de la santé et de la sécurité au travail – Santé psychologique et sécurité au travail – Lignes directrices pour la gestion des risques psychosociaux » et à rendre la législation ukrainienne conforme aux normes de l'UE en matière de santé et de sécurité au travail. La loi vise notamment à prévenir la survenue de troubles mentaux, à promouvoir le bien-être et le développement et à éliminer les facteurs ayant un impact néfaste sur la santé mentale. Elle définit également la notion, les missions et les types d'assistance psychosociale. La loi dispose que l'État favorise l'instauration et le développement du bien-être psychologique, notamment en élaborant et en mettant en œuvre des politiques de prise en charge de la santé mentale des travailleurs. La loi impose également aux employeurs d'élaborer et d'approuver un programme de soutien

psychosocial pour les salariés. La Commission nationale de la santé mentale a été créée à la suite de l'adoption de cette loi.

Le rapport indique également qu'en 2024, le Service national du travail a organisé plusieurs sessions de formation et des séminaires sur l'assistance psychosociale, ainsi que des ateliers consacrés aux premiers secours et au soutien psychosocial sur le lieu de travail.

Emplois affectés par les risques liés au changement climatique

Le rapport indique que la loi relative à la sécurité au travail (n° 2694-XII, du 14 octobre 1992) et les normes sanitaires relatives à la température des locaux industriels (DSN 3.3.6.042-99), approuvées par la Résolution n° 42 du médecin-chef à la santé de l'Ukraine le 1^{er} décembre 1999, fixent les températures limites dans les zones de travail des locaux industriels et des établissements industriels, quel que soit leur type de propriété ou leur rattachement. La température maximale autorisée dans les lieux de travail permanents où les salariés passent plus de la moitié de leur temps de travail ou au moins deux heures consécutives est fixée à 28°C. Une température ambiante supérieure à 37°C est considérée comme dangereuse et le travail en extérieur n'est pas recommandé dans de telles conditions. Les normes sanitaires nationales énoncent des mesures cherchant à parer à ces situations, notamment par l'installation de stores ou de films réfléchissants sur les surfaces vitrées, l'optimisation de la ventilation naturelle, l'installation de systèmes de climatisation et l'utilisation de vêtements spéciaux et d'équipements de protection.

Conformément à la section 4 (paragraphe 3, alinéa 8) des Règles relatives à la protection du travail dans le domaine de la production agricole, approuvées par l'arrêté n° 1240 du ministère ukrainien de la Politique sociale du 29 août 2018, le repos des travailleurs dans les champs n'est autorisé que dans les zones réservées à cet effet. Il est recommandé d'équiper ces espaces de réservoirs d'eau potable et d'auvents spéciaux permettant de se protéger du soleil. La durée totale du travail à des températures supérieures à 28°C ne doit pas dépasser 4 ou 5 heures par période ouvrée, et l'horaire de travail doit être adapté le cas échéant.

Les travailleurs exposés à des températures élevées doivent se soumettre à un examen médical préalable puis à intervalles, conformément à l'ordonnance n° 246 du ministère de la Santé du 21 mai 2007 portant approbation de la procédure d'examens médicaux de certaines catégories de travailleurs.

En vertu de l'article 168 du Code du travail, les personnes qui effectuent des tâches en extérieur ou dans des espaces intérieurs non chauffés durant la saison hivernale (par exemple, les manutentionnaires/chargeurs) doivent bénéficier de pauses spéciales leur permettant de se réchauffer et de se reposer. Il incombe à l'employeur d'équiper les locaux d'un système de chauffage, de mettre à disposition un abri chauffé et des vestiaires pour se changer et enfiler des vêtements secs. Le Service national du travail dispense directement sur le lieu de travail des conseils sur les pratiques de sécurité à adopter par temps froid et publie régulièrement des informations actualisées sur les ressources officielles afin de sensibiliser le public.

Le Comité rappelle sa jurisprudence au titre de l'article 3 en matière de protection contre les agents et substances dangereux (y compris l'amiante et les rayonnements ionisants) ainsi que contre la pollution de l'air (voir Conclusions XIV-2 (1998), Observation interprétative sur l'article 3). En outre, le Comité prend note de la Résolution A/RES/76/300 de l'Assemblée générale des Nations Unies (28 juillet 2022) « Droit à un environnement propre, sain et durable ».

Le Comité note que le changement climatique a eu un impact croissant sur la sécurité et la santé des travailleurs dans tous les secteurs concernés, avec un impact particulier sur les travailleurs des groupes vulnérables tels que les travailleurs migrants, les femmes, les personnes âgées, les personnes handicapées, les personnes souffrant de problèmes de santé préexistants et les jeunes. Comme l'a noté le Comité des droits économiques, sociaux

et culturels des Nations Unies, les changements environnementaux rapides, causés par le changement climatique, font peser de nouveaux risques sur la santé et la sécurité des travailleurs et exacerbent ceux qui existent déjà (Observation générale n° 27 (2025) sur les droits économiques, sociaux et culturels et la dimension environnementale du développement durable, document de l'ONU E/C.12/GC/27, §51). Les risques liés au changement climatique comprennent, mais sans s'y limiter, la chaleur excessive, le rayonnement ultraviolet, les phénomènes météorologiques extrêmes (tels que les vagues de chaleur), la pollution des lieux de travail intérieurs et extérieurs, les maladies à transmission vectorielle et l'exposition aux produits chimiques. Ces phénomènes peuvent avoir de graves répercussions sur la santé physique et mentale des travailleurs (Assurer la sécurité et la santé au travail à l'heure du changement climatique, Genève : Bureau international du Travail, 2024).

Les États doivent prendre des mesures pour identifier et évaluer les risques liés au changement climatique et adopter des mesures de prévention et de protection. Ces risques et leurs conséquences doivent être pris en compte dans le cadre de politiques, de réglementations et de conventions collectives appropriées. Une attention particulière doit être accordée aux travailleurs vulnérables, tels que les travailleurs migrants, les personnes exerçant un travail informel, les travailleurs jeunes et les travailleurs âgés, les femmes, les personnes handicapées et les personnes souffrant de problèmes de santé préexistants. Les États doivent contrôler efficacement l'application des normes relatives aux risques pour la sécurité et la santé liés au climat, notamment par le biais de mécanismes de surveillance appropriés, et doivent mener ces efforts en étroite consultation avec les organisations d'employeurs et de travailleurs.

Les plans d'évaluation des risques et de prévention/protection devraient inclure des mesures visant à atténuer les effets du changement climatique sur la sécurité et la santé physique et mentale des travailleurs (par exemple, la fourniture d'équipements de protection individuelle, de vêtements appropriés, de protection solaire, d'hydratation, de ventilation, ainsi que l'introduction d'horaires de travail réduits ou flexibles et la fourniture d'un soutien en matière de santé mentale et d'autres services d'aide, le cas échéant).

Le Comité souligne en outre l'importance de fournir des conseils et une formation aux employeurs et aux travailleurs, ainsi que de mener des activités de sensibilisation, de collecter des données et de mener des recherches sur l'impact du changement climatique.

Conclusion

Le Comité conclut que la situation de l'Ukraine n'est pas conforme à l'article 3§1 de la Charte au motif qu'il n'a pas été établi qu'il existe des politiques nationales relatives aux risques psychosociaux et aux risques nouveaux et émergents concernant l'économie à la demande et l'économie des plateformes.

Article 3 - Droit à la sécurité et à l'hygiène dans le travail

Paragraphe 2 - Règlements de sécurité et d'hygiène

Le Comité prend note des informations figurant dans le rapport de l'Ukraine et dans les commentaires transmis par le Commissaire aux droits humains du Parlement.

Il rappelle qu'aux fins du présent rapport, il a été demandé aux États de répondre aux questions ciblées posées au titre de l'article 3§2 de la Charte (voir l'annexe à la lettre par laquelle le Comité a demandé un rapport sur la mise en œuvre de la Charte s'agissant des dispositions relevant du groupe thématique n° 1).

Dans sa précédente conclusion, il a estimé que la situation de l'Ukraine n'était pas conforme à l'article 3§2 de la Charte, aux motifs notamment qu'il n'était pas établi que les travailleurs temporaires, les travailleurs intérimaires et les travailleurs sous contrat à durée déterminée bénéficient du même niveau de protection que les travailleurs sous contrat à durée indéterminée et que les travailleurs indépendants et les employés de maison soient couverts par la réglementation en matière de santé et de sécurité au travail (Conclusions 2021). Son appréciation portera donc sur les informations communiquées par le gouvernement en réponse aux questions ciblées, y compris à la précédente conclusion de non-conformité dans le cadre des questions ciblées.

Droit à la déconnexion

Dans une question ciblée, le Comité a demandé des informations sur les mesures prises pour s'assurer que les employeurs mettent en place des dispositions visant à limiter ou à décourager le travail en dehors des heures normales de travail, y compris au moyen d'un droit à la déconnexion. Il a également demandé comment était garanti le droit de ne pas être pénalisé ou discriminé pour avoir refusé de travailler en dehors des heures normales de travail.

Le rapport indique que, conformément aux modifications apportées au Code du travail en 2021, les télétravailleurs doivent bénéficier d'une période garantie de temps libre pour se reposer, appelée « période de déconnexion », selon des modalités fixées dans l'accord de télétravail. Pendant cette période, le salarié a le droit d'interrompre toute communication avec l'employeur et cette interruption ne peut être considérée comme une violation du contrat de travail ou de la discipline sur le lieu de travail.

Dans ses commentaires, le Commissaire aux droits humains du Parlement note que les dispositions relatives à la période de déconnexion doivent être lues en combinaison avec d'autres dispositions du Code du travail, telles que l'interdiction de la discrimination en matière d'emploi (article 2-1) ; l'interdiction faite à l'employeur d'exiger d'un salarié qu'il effectue un travail non spécifié dans son contrat de travail – le refus du salarié d'effectuer un tel travail ne constituant pas un motif de sanction disciplinaire (article 31) ; la liste exhaustive des mesures disciplinaires (c'est-à-dire le blâme et le licenciement) qui limite la capacité de l'employeur à imposer d'autres sanctions en cas de refus légal d'effectuer un travail (article 147) et la liste exhaustive des motifs de licenciement à l'initiative de l'employeur (articles 40 et 41).

Champ d'application personnel des règlements

Dans une question ciblée, le Comité a demandé des informations sur les mesures prises pour garantir que les travailleurs indépendants, les télétravailleurs et les employés de maison sont protégés par la réglementation en matière de santé et de sécurité au travail. Il a également demandé si les travailleurs temporaires, les travailleurs intérimaires et les travailleurs sous contrat à durée déterminée bénéficiaient du même niveau de protection que les travailleurs sous contrat à durée indéterminée en vertu de la réglementation en matière de santé et de sécurité.

Travailleurs indépendants

Le rapport ne fournit pas les informations demandées. Le Commissaire aux droits humains du Parlement note dans ses commentaires que la réglementation en matière de santé et de sécurité au travail s'applique à tous les travailleurs (y compris aux travailleurs indépendants) qui effectuent certains types de travaux, tels que les opérations de chargement et de déchargement, ou qui utilisent certains outils ou appareils.

Le Comité rappelle qu'en vertu de l'article 3§2 de la Charte, tous les travailleurs, y compris les indépendants, doivent être couverts par la réglementation en matière de santé et de sécurité au travail, étant donné que les travailleurs salariés et indépendants sont normalement exposés aux mêmes risques (Conclusions 2003, Roumanie). En conséquence, il réitère sa précédente conclusion, à savoir que la situation de l'Ukraine n'est pas conforme à l'article 3§2 de la Charte, au motif qu'il n'est pas établi que certaines catégories de travailleurs indépendants sont protégées par la réglementation en matière de santé et de sécurité au travail.

Télétravailleurs

Le rapport indique que les télétravailleurs sont protégés par la réglementation en matière de santé et de sécurité au travail, qui exige que les employeurs fournissent notamment des informations et une formation appropriées, ainsi que des équipements de travail adaptés.

Employés de maison

Le rapport indique qu'en vertu de l'article 173-3 du Code du travail, les employés de maison bénéficient de tous les droits et garanties liés au travail qui sont accordés aux travailleurs en général par la réglementation pertinente, y compris la réglementation en matière de santé et de sécurité au travail, en tenant dûment compte des spécificités du travail domestique. Le rapport indique également, en ce qui concerne les employés de maison, que les parties au contrat de travail ont la responsabilité de garantir des conditions de travail appropriées, sûres et saines. L'employeur doit veiller à ce que tout équipement de travail fourni à l'employé de maison soit en bon état de fonctionnement. Les employés de maison peuvent refuser d'effectuer des travaux pénibles ou de travailler dans des conditions nocives ou dangereuses.

Dans ses commentaires, le Commissaire aux droits humains du Parlement évoque les résultats d'une enquête réalisée en 2024, selon lesquels les mécanismes prévus par la réglementation nationale pour faciliter la régularisation du travail domestique sont très peu utilisés. Pour le Commissaire, cela démontre la persistance d'obstacles systémiques à l'accès des employés de maison aux protections conférées par le droit du travail et le système social.

Travailleurs temporaires

Le rapport ne fournit pas les informations demandées. En conséquence, le Comité réitère sa conclusion précédente, à savoir que la situation de l'Ukraine n'est pas conforme à l'article 3§2 de la Charte, au motif qu'il n'est pas établi que les travailleurs temporaires, les travailleurs intérimaires et les travailleurs sous contrat à durée déterminée sont protégés par la réglementation en matière de santé et de sécurité au travail.

Conclusion

Le Comité conclut que la situation de l'Ukraine n'est pas conforme à l'article 3§2 de la Charte aux motifs qu'il n'est pas établi que :

- les travailleurs indépendants sont protégés par la réglementation en matière de santé et de sécurité au travail ;
- les travailleurs temporaires, les travailleurs intérimaires et les travailleurs sous contrat à durée déterminée sont protégés par la réglementation en matière de santé et de sécurité au travail.

Article 3 - Droit à la sécurité et à l'hygiène dans le travail

Paragraphe 3 - Application des règlements de sécurité et d'hygiène

Le Comité prend note des informations figurant dans le rapport de l'Ukraine, ainsi que dans les commentaires soumis par le Commissaire aux droits de l'homme du Parlement ukrainien.

Le Comité rappelle que dans le cadre du présent cycle de contrôle, il a été demandé aux États de répondre aux questions ciblées posées au titre de l'article 3§3 de la Charte révisée (voir l'annexe à la lettre dans laquelle le Comité a demandé un rapport sur l'application des dispositions de la Charte relevant du groupe 1).

Dans sa conclusion précédente (Conclusions 2021), le Comité a estimé que la situation de l'Ukraine n'était pas conforme à l'article 3§3 de la Charte aux motifs :

- que les mesures prises pour réduire le nombre d'accidents du travail mortels n'étaient pas suffisantes ;
- qu'il n'était pas établi que les activités de l'Inspection du travail soient efficaces.

Dans une question ciblée, le Comité a demandé des informations sur les mesures prises pour assurer le contrôle de l'application des réglementations en matière de santé et de sécurité concernant les catégories suivantes de travailleurs vulnérables : i) les travailleurs domestiques ; ii) les travailleurs des plateformes numériques ; iii) les télétravailleurs ; iv) les travailleurs détachés ; v) les travailleurs employés dans le cadre de la sous-traitance ; vi) les travailleurs indépendants ; vii) les travailleurs exposés à des risques liés à l'environnement, tels que le changement climatique et la pollution.

L'appréciation du Comité portera donc sur les informations fournies par le gouvernement en réponse aux questions ciblées.

Le rapport indique que selon les dispositions de l'article 13 de la loi relative à la protection des travailleurs (« Gestion de la protection des travailleurs et obligations de l'employeur »), l'employeur est tenu de garantir des conditions de travail conformes aux réglementations en matière de santé et de sécurité. Le rapport énumère les obligations de l'employeur dans ce domaine. Il indique aussi que l'article 153 du Code du travail prévoit que toutes les entreprises, institutions et organisations doivent mettre en place des conditions de travail sûres et salubres.

Il ressort du rapport que le contrôle et la surveillance du respect de la loi relative à la protection des travailleurs sont exercés à tous les niveaux (contrôle administratif, opérationnel et interne, contrôle public, suivi des autorités de contrôle et de régulation) et sont régis par le Code de la protection civile, le Code du travail, la loi relative à la protection des travailleurs et d'autres textes réglementaires.

Le rapport note que dans le contexte de la loi martiale, le contrôle de l'État et les mesures de surveillance sont néanmoins limités. Des inspections sont possibles lorsque les droits humains, des intérêts légitimes, la vie et la santé, la protection de l'environnement ou la sécurité de l'État sont menacés. Des visites de contrôle inopinées sont toujours autorisées sur la base de décisions prises spécifiquement à cet effet par les autorités centrales pour que l'Ukraine puisse satisfaire à ses obligations internationales durant la loi martiale, ou prises sur le fondement de la loi n° 2136-IX à la demande de travailleurs ou de syndicats, en vue d'assurer le respect du Code du travail.

Travailleurs domestiques

En ce qui concerne l'emploi de travailleurs domestiques, l'employeur est tenu d'assurer la sécurité du travailleur et de veiller au bon fonctionnement des équipements et outils de travail fournis. Un travailleur domestique peut refuser d'accomplir des tâches pénibles ou de travailler dans des conditions nocives ou dangereuses.

Le rapport mentionne l'article 173.3 du Code du travail, qui dispose que compte tenu des particularités uniques du travail domestique et des conditions de travail dans ce cadre, les travailleurs domestiques bénéficient de l'ensemble des droits et garanties prévus par le droit

ukrainien du travail, y compris le droit à la sécurité et à l'hygiène dans le travail. Selon l'article 173.7 du Code du travail, un agent du Service national de l'emploi peut conduire des activités de sensibilisation à l'intention des ménages concernant les méthodes les plus efficaces pour se conformer à la réglementation du travail et peut en vérifier le respect, y compris pour ce qui est des déclarations (enregistrement de la relation de travail).

Le rapport indique aussi que les particuliers doivent fournir des informations concernant les tâches effectuées à leur domicile par un travailleur domestique à la demande du Service national de l'emploi. Lorsqu'il existe des motifs raisonnables de croire qu'un ménage fait travailler un particulier, un agent du Service national de l'emploi peut avoir un entretien confidentiel avec la personne qui effectue des tâches domestiques chez ce ménage.

Le Commissaire aux droits de l'homme du Parlement ukrainien fait observer dans ses commentaires que les agents du Service national de l'emploi peuvent mener des actions de sensibilisation et adresser des demandes d'information aux ménages. Il note que, sur le fondement du principe constitutionnel de l'inviolabilité du domicile, le Service national de l'emploi ne peut pas contrôler les conditions de travail des travailleurs domestiques sans le consentement de l'employeur. Il note également que l'article 173.7 du Code du travail ne prévoit pas la possibilité de procéder à des contrôles chez les particuliers.

Travailleurs des plateformes numériques

Le rapport ne contient pas les informations demandées sur les mesures prises pour assurer le contrôle de l'application des réglementations en matière de santé et de sécurité concernant les travailleurs des plateformes numériques. Il fournit uniquement des informations relatives à la protection des spécialistes travaillant à la demande qui ont conclu un contrat avec Diia City, une association regroupant les acteurs de la Tech. Le Comité conclut que la situation de l'Ukraine n'est pas conforme à l'article 3§3 au motif qu'il n'est pas établi que des mesures aient été prises pour assurer le contrôle de l'application des réglementations en matière de santé et de sécurité concernant les travailleurs des plateformes numériques.

Télétravailleurs

Le rapport souligne que d'une manière générale les télétravailleurs ont les mêmes droits que les autres salariés, en tenant compte des spécificités du télétravail qui sont précisées dans le contrat de travail. Le rapport note qu'en cas de télétravail, il incombe à l'employeur d'assurer la sécurité et le bon état technique de l'équipement et des outils fournis au travailleur pour l'exécution de ses tâches. L'employeur doit en outre donner systématiquement des informations et offrir une formation sur les questions touchant à la santé et sécurité aux salariés en télétravail ou travaillant à distance. Ces conseils peuvent être fournis à distance au moyen des technologies de l'information et de la communication.

Le Comité note qu'en vertu de l'article 3 de la Charte, les télétravailleurs, qui travaillent régulièrement en dehors des locaux de l'employeur en utilisant les technologies de l'information et de la communication, jouissent des mêmes droits et du même niveau de protection en matière de santé et de sécurité que les travailleurs qui travaillent dans les locaux de l'employeur.

Les États parties doivent prendre des mesures pour veiller à ce que les employeurs respectent leur obligation de garantir des conditions de travail sûres et saines à leurs télétravailleurs. Ces obligations consistent notamment : i) à évaluer les risques associés à l'environnement de travail du télétravailleur ; ii) à fournir ou à garantir l'accès à un équipement ergonomique approprié et à un équipement de protection ; iii) à donner des informations et à offrir des formations aux télétravailleurs sur l'ergonomie, l'utilisation en toute sécurité des équipements, les risques physiques (comme les troubles musculosquelettiques ou la fatigue oculaire) et la prévention des risques psychosociaux (par exemple, l'isolement, le stress, la cyberintimidation, les déséquilibres entre vie professionnelle et vie privée, notamment en lien avec la déconnexion numérique, et la surveillance numérique) ; iv) à tenir une documentation

et des registres clairs ; v) à offrir un soutien approprié par l'intermédiaire de ressources humaines ou d'agents/de services de santé et de sécurité ; vi) à veiller à ce que les télétravailleurs puissent être en mesure de signaler les accidents du travail ou les problèmes de santé et de sécurité rencontrés au cours du télétravail. Les États parties doivent également prendre des mesures pour garantir que les télétravailleurs respectent les directives et réglementations en matière de santé et de sécurité, et coopérer avec les employeurs et l'inspection du travail ou d'autres organismes chargés de l'application de la loi à cet effet.

L'inspection du travail ou d'autres organes de contrôle doivent être habilités à surveiller et à garantir efficacement le respect par les employeurs et les télétravailleurs des obligations en matière de santé et de sécurité. Cela implique : i) d'effectuer une supervision régulière et systématique, y compris des audits à distance ; ii) d'examiner les évaluations des risques effectuées par les employeurs et les documents de formation ; iii) de vérifier l'adéquation et l'efficacité des mesures de prévention prises par les employeurs ; iv) de disposer de ressources adéquates, d'une autorité légale et de pouvoirs clairement définis pour émettre des instructions correctives et imposer des sanctions proportionnées et dissuasives en cas de non-respect des règles.

Travailleurs détachés

Le rapport ne fournit pas les informations demandées concernant les travailleurs détachés. Le Comité conclut que la situation de l'Ukraine n'est pas conforme à l'article 3§3 au motif qu'il n'est pas établi que des mesures aient été prises pour assurer le contrôle de l'application des réglementations en matière de santé et de sécurité concernant les travailleurs détachés.

Travailleurs employés dans le cadre de la sous-traitance

Le rapport ne fournit pas les informations demandées concernant les travailleurs employés dans le cadre de la sous-traitance. Le Comité conclut que la situation de l'Ukraine n'est pas conforme à l'article 3§3 au motif qu'il n'est pas établi que des mesures aient été prises pour assurer le contrôle de l'application des réglementations en matière de santé et de sécurité concernant les travailleurs employés dans le cadre de la sous-traitance.

Travailleurs indépendants

Le rapport ne fournit pas les informations demandées concernant les travailleurs indépendants. Le Comité conclut que la situation de l'Ukraine n'est pas conforme à l'article 3§3 au motif qu'il n'est pas établi que des mesures aient été prises pour assurer le contrôle de l'application des réglementations en matière de santé et de sécurité concernant les travailleurs indépendants.

Travailleurs exposés à des risques liés à l'environnement, tels que le changement climatique et la pollution

Le rapport fournit des informations sur la réglementation régissant les conditions de travail en cas de températures extrêmes. Par exemple, l'article 168 du Code du travail prévoit que les personnes qui travaillent en extérieur ou dans des locaux fermés non chauffés pendant la saison froide, comme les manutentionnaires et d'autres catégories de travailleurs, doivent bénéficier de pauses spéciales pour se réchauffer et se reposer, comprises dans le temps de travail. L'employeur est tenu d'équiper les locaux d'un système de chauffage et d'aménager des espaces de détente.

Selon le rapport, le Service national de l'emploi a clarifié les obligations des employeurs en la matière. Ils doivent notamment fournir aux travailleurs un abri chauffé, organiser le temps de travail de manière à prévoir un régime de pauses adapté pour se réchauffer et se reposer, et donner la possibilité de se changer pour mettre des vêtements secs. Le Service national de l'emploi offre des conseils directement sur le lieu de travail concernant les pratiques sûres en

cas d'exposition au froid et publie régulièrement des informations à jour sur les ressources officielles, à des fins de sensibilisation.

Le Commissaire aux droits de l'homme fait observer dans ses commentaires que des textes réglementaires spéciaux concernant le contrôle du respect des règles d'hygiène et de sécurité pour les travailleurs exposés à des risques liés à l'environnement, tels que le changement climatique et la pollution, font défaut en Ukraine.

Le Comité rappelle que les États doivent contrôler efficacement l'application des normes relatives aux risques pour la sécurité et la santé liés au climat, notamment par le biais de mécanismes de surveillance appropriés, et doivent mener ces efforts en étroite consultation avec les organisations d'employeurs et de travailleurs.

Les plans d'évaluation des risques et de prévention/protection devraient inclure des mesures visant à atténuer les effets du changement climatique sur la sécurité et la santé physique et mentale des travailleurs (par exemple, la fourniture d'équipements de protection individuelle, de vêtements appropriés, de protection solaire, d'hydratation, de ventilation, ainsi que l'introduction d'horaires de travail réduits ou flexibles et la fourniture d'un soutien en matière de santé mentale et d'autres services d'aide, le cas échéant). Le Comité souligne en outre l'importance de fournir des conseils et une formation aux employeurs et aux travailleurs, ainsi que de mener des activités de sensibilisation, de collecter des données et de mener des recherches sur l'impact du changement climatique.

Conclusion

Le Comité conclut que la situation de l'Ukraine n'est pas conforme à l'article 3§3 de la Charte au motif qu'il n'est pas établi que des mesures aient été prises pour assurer le contrôle de l'application des réglementations en matière de santé et de sécurité concernant les catégories suivantes de travailleurs :

- les travailleurs des plateformes numériques ;
- les travailleurs détachés ;
- les travailleurs employés dans le cadre de la sous-traitance ;
- les travailleurs indépendants.

Article 4 - Droit à une rémunération équitable

Paragraphe 3 - Non-discrimination entre femmes et hommes en matière de rémunération

Le Comité prend note des informations figurant dans le rapport de l'Ukraine.

Le Comité rappelle que, dans le cadre du présent cycle de suivi, les États ont été invités à répondre aux questions ciblées relatives à l'article 4, paragraphe 3, de la Charte (voir l'annexe à la lettre, dans laquelle le Comité demandait un rapport sur la mise en œuvre de la Charte en ce qui concerne les dispositions relevant du groupe thématique 1).

L'appréciation du Comité portera donc sur les informations fournies dans le rapport en réponse aux questions ciblées.

Notion de travail égal ou de valeur égale

Dans sa question ciblée, le Comité a demandé si la notion de travail égal et de travail de valeur égale est définie par le droit interne ou la jurisprudence.

Le Comité rappelle qu'en vertu de l'article 4, paragraphe 3, pour établir si un travail effectué est égal ou de valeur égale, il convient de tenir compte de facteurs tels que la nature des tâches, les compétences, les exigences en matière d'éducation et de formation. Les structures de rémunération doivent permettre d'évaluer si les travailleurs se trouvent dans une situation comparable au regard de la valeur du travail. La valeur du travail, c'est-à-dire la valeur d'un emploi aux fins de la détermination de la rémunération, doit être évaluée sur la base de critères objectifs et non sexistes, notamment les exigences en matière d'éducation, de formation professionnelle et de formation, les compétences, l'effort, la responsabilité et les conditions de travail, indépendamment des différences dans les modalités de travail. Ces critères doivent être définis et appliqués de manière objective et non sexiste, en excluant toute discrimination directe ou indirecte fondée sur le sexe.

Le Comité rappelle qu'au titre de l'article 4§3, afin d'établir si le travail effectué est égal ou de valeur égale, il faut prendre en compte des facteurs tels que la nature des tâches, les compétences, ainsi que les exigences en matière d'éducation et de formation. Les structures salariales doivent être telles qu'elles permettent d'apprécier si les travailleurs se trouvent dans une situation comparable au regard de la valeur du travail. Cette dernière, c'est-à-dire la valeur d'un emploi dans le but d'en déterminer la rémunération, doit être évaluée sur la base de critères objectifs et neutres du point de vue du genre, notamment les qualifications professionnelles et en matière d'éducation et de formation requises, les compétences, l'effort fourni, le niveau de responsabilité et les conditions de travail, indépendamment des différentes modalités d'organisation du travail. Ces critères ne doivent pas être fondés, que ce soit directement ou indirectement, sur le sexe des travailleurs. Ils doivent inclure les compétences, l'effort fourni, le niveau de responsabilité et les conditions de travail, et, le cas échéant, tout autre facteur pertinent pour l'emploi ou le poste spécifique. Ils doivent être appliqués de manière objective et neutre en matière de genre, en excluant toute discrimination directe ou indirecte fondée sur le sexe.

Le Comité considère que la notion de travail égal ou de valeur égale revêt une dimension qualitative et peut ne pas toujours être définie de façon satisfaisante, ce qui compromet la sécurité juridique. La notion de « travail de valeur égale » est au cœur du droit fondamental à l'égalité de rémunération entre les femmes et les hommes, car elle permet un large champ de comparaison et comprend le travail « égal », le « même » travail et le travail « similaire ». Elle englobe également le travail de nature différente et néanmoins de valeur égale.

Les États doivent donc s'efforcer de clarifier cette notion en droit interne si nécessaire, à travers la législation ou la jurisprudence (Pologne, article 4§3, Conclusions XV-2). Lorsque ni la loi ni la jurisprudence ne définissent ce qu'est un travail de valeur égale, il convient de prendre des mesures pour traduire le principe de l'égalité de rémunération en termes juridiques et lui donner pleinement effet en énonçant des critères qui permettent de donner une définition générale du travail de valeur égale.

Le Comité relève dans le rapport que la loi n° 2866-IV de 2005 visant à garantir l'égalité des droits et des chances entre les femmes et les hommes dispose que les femmes et les hommes doivent bénéficier de l'égalité des droits et des chances en matière d'emploi, de promotion, de développement professionnel et de perfectionnement, et les employeurs doivent veiller à assurer l'égalité salariale entre les femmes et les hommes possédant des qualifications professionnelles identiques et travaillant dans les mêmes conditions (article 17). De plus, en vertu de l'article 18 de cette loi, les conventions collectives doivent viser à éliminer, entre autres, l'inégalité salariale entre les femmes et les hommes entre les différents secteurs de l'économie et au sein des différentes branches d'activité.

Selon l'article 94 du Code de travail de l'Ukraine, le salaire prend en compte la complexité du travail effectué et les conditions dans lesquelles il est effectué, les qualités professionnelles du travailleur, les résultats de son travail et les activités économiques de l'entreprise, de l'institution ou de l'organisation.

Le rapport indique également que, dans le cadre de la mise en œuvre du Plan d'action opérationnel de la Stratégie nationale pour 2023-2025, les méthodes d'évaluation du travail neutre du point de vue du genre (comprenant les critères à utiliser pour définir ce qui constitue un travail égal ou un travail de valeur égale) ont été mises au point.

Le Comité a précédemment demandé (Conclusions 2020 relatives à l'article 20) des précisions concernant la législation en matière d'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale ; il a en effet constaté que la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations de l'OIT s'était inquiétée de ce que le principe posé à l'article 17 de la loi ukrainienne visant à garantir l'égalité des droits et des chances entre les femmes et les hommes était plus restrictif que le principe de l'égalité de rémunération entre les femmes et les hommes pour un travail de valeur égale.

Le Comité relève dans l'Observation (CEACR) 2024 concernant la Convention n° 100 que l'article 17 de la loi visant à garantir l'égalité des droits et des chances entre les femmes et les hommes, aux termes duquel les employeurs doivent offrir un salaire égal aux femmes et aux hommes qui disposent des mêmes qualifications et travaillent dans les mêmes conditions, ne traduit pas pleinement le principe de l'égalité de rémunération entre les femmes et les hommes pour un travail de valeur égale en termes juridiques.

Le Comité relève également, dans la Demande directe (CEACR) 2025, que la CEACR a demandé au gouvernement de préciser si des conventions collectives en vigueur, notamment la convention générale, prévoient expressément l'égalité de rémunération entre les femmes et les hommes pour un travail de valeur égale et si la Stratégie d'action pour la période 2021-2026 appelle à insérer dans les conventions collectives une clause faisant expressément référence au principe de l'égalité de rémunération entre les femmes et les hommes pour un travail de valeur égale.

Le Comité relève dans les Commentaires du Commissaire aux droits de l'homme du Parlement ukrainien (médiateur) que le gouvernement prend des mesures visant à réglementer cette question sur le plan législatif, en particulier dans le projet de Code du travail ukrainien (révisé en décembre 2024), qui comporte un article 142 distinct selon lequel les systèmes de rémunération doivent être établis de manière à prévenir toute forme de discrimination. Cet article dispose également que ces systèmes devraient être structurés de façon à éviter toute discrimination pendant leur mise en œuvre. Les hommes et les femmes doivent recevoir une rémunération égale pour un même travail ou un travail équivalent. De plus, le paragraphe 8 de cet article propose que le travail équivalent désigne l'exécution d'un travail qui, selon des critères objectifs, est identique ou suffisamment semblable à un autre travail pour que les salariés puissent être remplacés l'un par l'autre sans que cela représente un coût important pour l'employeur. Un *travail de valeur égale* s'entend d'un travail qui, selon des critères objectifs, requiert les mêmes qualifications et revêt pour l'employeur la même importance qu'un autre travail comparable.

Selon le médiateur, les définitions proposées doivent également être précisées en ce qui concerne les critères d'appréciation de la valeur du travail (par exemple, les compétences, l'effort fourni, les responsabilités et les conditions de travail) et elles doivent se focaliser non plus sur la possibilité pour l'employeur de remplacer un salarié par un autre à un coût négligeable, mais sur l'évaluation du travail lui-même (son étendue, sa complexité, les responsabilités, les compétences, etc.).

Le médiateur souligne l'importance de valider la méthodologie d'évaluation des emplois neutre du point de vue du genre, qui a été mise au point sur la base de critères définissant le travail équivalent et le travail de valeur égale, en y associant les principales parties prenantes - à savoir, la commissaire du gouvernement pour la politique d'égalité de genre, le ministère de la Politique sociale, le ministère ukrainien de la Justice, le Service national pour l'emploi, les associations patronales, les syndicats et les organisations de la société civile qui s'emploient à garantir l'égalité des droits et des chances aux femmes et aux hommes.

Le Comité note également que, d'après les commentaires du médiateur, l'Ukraine ne met pas actuellement en œuvre une approche stable qui lui permettrait de veiller au respect du principe de l'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale. Le système existant de contrôle de l'État ne comporte pas de mécanisme efficace pour déterminer et analyser les écarts de rémunération injustifiés entre les femmes et les hommes, en particulier dans le secteur privé. Cela limite considérablement la capacité de l'État à détecter et à éliminer les cas de discrimination en matière de rémunération.

En ce qui concerne la jurisprudence relative à l'égalité de rémunération, le Comité note que le rapport se réfère à la jurisprudence de la Cour suprême ci-après :

- 1) Arrêt de la Cour suprême du 5 juin 2024 dans l'affaire n° 202/5012/21, concernant des mesures discriminatoires prises pour augmenter des salaires dans de moindres proportions que pour d'autres salariés occupant un poste identique ;
- 2) Arrêt de la Cour suprême du 11 septembre 2021 dans l'affaire n° 465/149/19, concernant le fait de procéder à une diminution de salaire d'une manière discriminatoire.

Le Comité note que, dans la première affaire (n° 202/5012/21), la Cour suprême a appliqué les dispositions nationales et expliqué la notion de discrimination directe et indirecte, le principe de calcul non discriminatoire du montant de la rémunération, la charge de la preuve dans les affaires portant sur les questions de discrimination, etc. De plus, la Cour a fait référence au principe de l'égalité de rémunération pour un travail égal ou un travail de valeur égale. Le Comité constate toutefois que, même si elle est un bon exemple de jurisprudence concernant un mécanisme judiciaire de protection effectif contre la discrimination en matière de rémunération, cette affaire ne concerne pas la discrimination fondée sur le genre.

Le Comité considère que, par le projet de modification du Code du travail, le Gouvernement s'efforce de préciser la notion de travail de valeur égale dans la législation. Par ailleurs, la jurisprudence de la Cour suprême s'est penchée sur la question des discriminations salariales. Le Comité estime toutefois que ces efforts n'ont pas encore permis de consacrer pleinement, par voie législative, le principe de l'égalité de rémunération entre hommes et femmes pour un travail de valeur égale. Dès lors, la situation n'est pas conforme à la Charte.

Systèmes de classification des emplois et de rémunération

Dans sa question ciblée, le Comité a demandé des informations sur les mesures existantes visant à réaliser des progrès mesurables dans la réduction de l'écart de rémunération entre les femmes et les hommes dans un délai raisonnable.

Le Comité considère que la transparence salariale joue un rôle déterminant dans l'application effective du principe de l'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale. La transparence contribue à identifier les préjugés et la discrimination fondés sur le sexe et facilite la prise de mesures correctives tant par les travailleurs que par les employeurs et leurs

organisations, ainsi que par les autorités compétentes. À cet égard, les systèmes de classification et d'évaluation des emplois doivent être encouragés et, lorsqu'ils sont utilisés, ils doivent s'appuyer sur des critères neutres en matière de genre n'entraînant aucune discrimination indirecte. De plus, ces systèmes doivent tenir compte des caractéristiques des postes en question plutôt que des caractéristiques personnelles des travailleurs (UWE c. Belgique, réclamation n° 124/2016, décision sur le bien-fondé du 5 décembre 2019). Lorsque des systèmes d'évaluation et de classification des emplois neutres du point de vue du genre sont utilisés, ils permettent d'établir de manière effective un système de rémunération transparent et constituent un outil essentiel pour garantir l'absence de discrimination directe ou indirecte fondée sur le sexe. Ils identifient les discriminations salariales indirectes liées à la sous-évaluation de certains emplois typiquement féminins. À cette fin, ils mesurent et comparent des emplois dont le contenu est différent, mais de valeur égale, soutenant ainsi le principe de l'égalité de rémunération.

Le Comité considère que les États parties doivent prendre les mesures nécessaires pour garantir que des outils ou des méthodologies d'analyse sont disponibles et aisément accessibles pour soutenir et guider l'évaluation et la comparaison de la valeur du travail et mettre en place des systèmes d'évaluation et de classification des emplois neutres du point de vue du genre.

Selon le rapport, le système de rémunération du travail fondé sur un tarif comprend les échelles de salaire, les taux de rémunération, les modes de rémunération fixe, les normes professionnelles et les types de qualifications (en l'absence de normes professionnelles). Ce système est utilisé aux fins de l'attribution des tâches selon leur complexité et, pour ce qui est de l'affectation des salariés, selon les compétences et les catégories d'échelles de salaire. Il sert de base à la fixation et à la différenciation des salaires.

D'autres systèmes de rémunération du travail peuvent être mis en place, fondés sur les conventions collectives ou, en l'absence de telles conventions, sur la décision prise par le chef d'entreprise ou son organe habilité après avoir été approuvée par l'organe élu de l'organisation syndicale primaire (le représentant syndical) ou, en l'absence d'une organisation syndicale primaire, par des représentants (un représentant) librement élus des travailleurs.

Le rapport indique également que les formes et systèmes de rémunération du travail, les taux de salaire, les grilles salariales, les modes de rémunération fixe, les conditions générales applicables aux allocations, les suppléments, les primes, les gratifications et autres formes d'intéressement, les indemnisations et les prestations consistant en une garantie de ressources et leurs montants sont fixés par les entreprises dans des conventions collectives conformément aux normes et garanties prescrites par la législation et dans les accords généraux et sectoriels (territoriaux). Si aucune convention collective n'a été conclue dans l'entreprise, l'institution ou l'organisation, l'employeur coordonne ces questions avec l'organe élu de l'organisation syndicale primaire (le représentant syndical) qui représente les intérêts de la majorité des travailleurs, et en l'absence d'un tel organe, avec un autre organe représentatif habilité par le collectif de travailleurs.

En outre, en Ukraine, les secteurs public et privé utilisent la classification nationale appelée « classification des professions », destinée aux autorités exécutives centrales, aux autorités locales, à la Fédération des employeurs d'Ukraine et à toutes les entreprises lorsqu'elles inscrivent les professions dans le registre de leur personnel.

Certaines mesures visant à adopter une approche structurée en matière de rémunération ont été prises dans la fonction publique. Ainsi, le Conseil des ministres a pris le 27 mai 2020 l'ordonnance n° 622-r approuvant le document directeur relatif à la réforme du système de rémunération des fonctionnaires et son plan de mise en œuvre. Ce plan prévoyait des systèmes de rémunération fondés sur une classification des postes qui prenait en considération les qualifications professionnelles, l'exécution des tâches, les responsabilités confiées et l'investissement personnel.

De plus, dans le cadre de la stratégie de réforme de l'administration publique pour 2022-2025, il est prévu de comparer les traitements afférents à des postes types de la fonction publique et les salaires versés dans le secteur privé aux titulaires de postes de niveaux de complexité et de responsabilité similaires, afin de déterminer un niveau de rémunération compétitif.

Le 11 mars 2025, la loi n° 4282 a été adoptée. Elle vise à mettre en place pour les fonctionnaires un système de rémunération transparent fondé sur une classification des postes et renforçant la place du traitement de base, éliminant les versements excessifs et injustifiés, introduisant un mécanisme efficace d'optimisation des niveaux de dotation en personnel des organismes gouvernementaux et appliquant un système de classement.

Le Comité considère que la situation est conforme sur ce point.

Mesures visant à réaliser des progrès mesurables dans la réduction de l'écart de rémunération entre les femmes et les hommes

Dans sa question ciblée, la commission a demandé des informations sur les systèmes de classification des emplois et de rémunération qui reflètent le principe d'égalité salariale, y compris dans le secteur privé.

Le Comité considère que les États ont l'obligation d'analyser les causes de l'écart de rémunération entre les femmes et les hommes en vue de concevoir des politiques efficaces visant à le réduire. Il rappelle ici sa précédente position selon laquelle la collecte de données en vue de l'adoption de mesures adéquates est essentielle pour promouvoir l'égalité des chances. En effet, il considère que lorsqu'il est connu qu'une certaine catégorie de personnes fait ou pourrait faire l'objet d'une discrimination, il est du devoir des autorités nationales de recueillir des données pour mesurer l'ampleur du problème (Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. Grèce, réclamation n° 15/2003, décision sur le bien-fondé du 8 décembre 2004, §27). La collecte et l'analyse de telles données (dans le respect de la vie privée et sans commettre d'abus) sont indispensables à la formulation d'une politique rationnelle (Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. Italie, réclamation n° 27/2004, décision sur le bien-fondé du 7 décembre 2005, §23).

Le Comité considère que, pour garantir et promouvoir l'égalité salariale, il est essentiel de collecter des statistiques de qualité sur les salaires, ventilées par sexe, ainsi que des statistiques sur le nombre et le type de cas de discrimination salariale. Le recueil de ces données permet d'accroître globalement la transparence salariale et, en fin de compte, de mettre à jour les cas d'inégalité salariale et, partant, l'écart de rémunération entre les femmes et les hommes. L'écart de rémunération entre les femmes et les hommes est l'un des indicateurs les plus largement acceptés des différences salariales qui persistent entre les hommes et les femmes exerçant des fonctions équivalentes ou de même valeur. Outre l'écart de rémunération global (non ajusté et ajusté), le Comité prendra également en considération, le cas échéant, des données plus spécifiques sur l'écart de rémunération entre les sexes par secteurs, par professions, par âge, par niveau d'éducation, etc. (Groupe européen des femmes diplômées des universités (UWE) c. Finlande, réclamation n° 129/2016, décision sur le bien-fondé du 5 décembre 2019, § 206).

Le Comité reconnaît que la mise en œuvre de l'obligation de prendre des mesures adéquates pour promouvoir l'égalité des chances est complexe, mais l'État partie doit prendre des mesures permettant d'atteindre les objectifs de la Charte à une échéance raisonnable, au prix de progrès mesurables, en utilisant au mieux les ressources qu'il peut mobiliser (Autisme-Europe (AIAE) c. France, réclamation n° 13/2002, §53).

Le Comité estime que, lorsque les États n'ont pas démontré de progrès mesurables dans la réduction de l'écart de rémunération entre les femmes et les hommes, la situation équivaut à une violation de la Charte (UWE c. Finlande, réclamation n° 129/2016, décision sur le bien-fondé du 5 décembre 2019).

Le Comité reconnaît que la mise en œuvre de l'obligation de prendre des mesures adéquates pour promouvoir l'égalité des chances est complexe, mais l'État partie doit prendre des mesures permettant d'atteindre les objectifs de la Charte à une échéance raisonnable, au prix de progrès mesurables et en utilisant au mieux les ressources qu'il peut mobiliser (Association internationale Autisme-Europe (AIAE) c. France, réclamation n° 13/2002, § 53).

Le Comité estime que, lorsque les États n'ont pas démontré de progrès mesurables dans la réduction de l'écart de rémunération entre les femmes et les hommes, la situation constitue une violation de la Charte (Groupe européen des femmes diplômées des universités (UWE) c. Finlande, réclamation n° 129/2016, décision sur le bien-fondé du 5 décembre 2019).

Le Comité reconnaît que la mise en œuvre de l'obligation de prendre des mesures adéquates pour promouvoir l'égalité des chances est complexe, mais l'État partie doit prendre des mesures permettant d'atteindre les objectifs de la Charte à une échéance raisonnable, au prix de progrès mesurables et en utilisant au mieux les ressources qu'il peut mobiliser (Association internationale Autisme-Europe (AIAE) c. France, réclamation n° 13/2002, §53).

Le Comité estime que, lorsque les États n'ont pas démontré de progrès mesurables dans la réduction de l'écart de rémunération entre les femmes et les hommes, la situation constitue une violation de la Charte (Groupe européen des femmes diplômées des universités (UWE) c. Finlande, réclamation n° 129/2016, décision sur le bien-fondé du 5 décembre 2019). Selon le rapport, l'écart de rémunération entre les femmes et les hommes a diminué au cours de la décennie écoulée, passant de 26 % en 2015 à 16,7 % en 2022. La stratégie adoptée en septembre 2023 pour résorber cet écart témoigne des efforts déployés par le gouvernement pour lutter contre l'écart de rémunération entre les hommes et les femmes. Elle vise à le ramener de 18,6 % à 13,6 % d'ici à 2030. Elle prévoit également de promouvoir les audits de genre et de faire appliquer par les employeurs les directives concernant l'égalité entre les femmes et les hommes et la non-discrimination au travail (le nombre d'employeurs censés procéder à un audit en 2025 est de cinq ; il devrait passer à 50 d'ici à 2030), de garantir l'efficacité d'un système qui encourage les employeurs à adopter des politiques visant à concilier les responsabilités professionnelles et familiales, et de mettre en place une politique type pour aider les salariés à concilier vie professionnelle et vie familiale, entre autres mesures à prendre. En outre, des dispositions spéciales ont été insérées dans le projet de Code du travail, dont l'adoption renforcera la protection des droits des femmes, en particulier la promotion de l'égalité de rémunération entre les femmes et les hommes pour un travail égal et équivalent. Ce projet vise à établir, entre autres, le principe de l'égalité de rémunération pour les femmes et les hommes pour un travail de valeur égale, et à réglementer la protection juridique des femmes qui travaillent par le seul jeu de la discrimination positive, qui accroîtra leur compétitivité sur le marché du travail.

Pour atteindre l'objectif de la stratégie nationale, les visées stratégiques ci-après ont été définies :

- amélioration de la législation relative à l'égalité de rémunération ;
- création de conditions favorables permettant de concilier judicieusement les responsabilités familiales et professionnelles, etc.

Le Comité relève que, d'après les informations communiquées par le Service national de statistiques, l'écart de rémunération entre les femmes et les hommes en Ukraine s'est établi à 18,6 % en 2023. Le Comité considère qu'un progrès important dans la réduction de cet écart a été réalisé depuis 2015, lorsque celui-ci était de 26 %. Il note également que la stratégie adoptée pour résorber cet écart vise à le ramener de 18,6 % à 13,6 % d'ici à 2030. Constatant qu'un progrès mesurable a été accompli entre 2015 et 2023, le Comité considère que la situation est conforme à la Charte.

Conclusion

Le Comité conclut que la situation de Ukraine n'est pas conforme à l'article 4§3 de la Charte au motif que la définition du travail de valeur égale n'est pas encore garantie par la législation ni par la jurisprudence.

Article 5 - Droit syndical

Le Comité prend note des informations contenues dans le rapport présenté par l'Ukraine ainsi que des commentaires soumis par le Commissaire aux droits de l'homme du Parlement ukrainien (Médiateur).

Le Comité rappelle que, dans le cadre du présent cycle de suivi, les États ont été invités à répondre aux questions ciblées relatives à l'article 5 de la Charte (voir l'annexe à la lettre, dans laquelle le Comité a demandé un rapport sur la mise en œuvre de la Charte s'agissant des dispositions relevant du groupe thématique n° 1).

L'évaluation du Comité portera donc sur les informations fournies dans le rapport en réponse aux questions ciblées.

Liberté syndicale positive

Dans sa question ciblée a), le Comité a demandé des informations sur les mesures qui ont été prises pour encourager ou renforcer la liberté d'association positive des travailleurs, en particulier dans les secteurs qui ont traditionnellement un faible taux de syndicalisation ou dans les nouveaux secteurs (par exemple, l'économie à la demande).

En réponse, le rapport fournit des informations détaillées sur le droit à la liberté d'association prévu par la Constitution, qui garantit ce droit pour la participation à des partis politiques et à des organisations publiques afin de protéger les droits et libertés de leurs membres et de satisfaire leurs intérêts politiques, économiques, sociaux, culturels et autres, avec des restrictions autorisées uniquement pour des raisons de sécurité nationale, d'ordre public, de santé ou de droits et libertés d'autrui.

Le rapport fournit des informations sur les décisions clés de la Cour constitutionnelle ukrainienne affirmant que la liberté d'association implique la formation et la participation volontaires et sans contrainte à des associations sans autorisation préalable. En outre, la loi « sur le statut juridique des étrangers et des apatrides » prévoit que les étrangers et les apatrides résidant de manière permanente en Ukraine peuvent adhérer à des associations de citoyens dans les mêmes conditions que les ressortissants ukrainiens.

Le rapport présente, conformément aux obligations découlant de l'accord d'association avec l'UE, les réformes législatives, notamment la loi n° 2253-IX du 12 mai 2022, qui étend le droit de conclure des conventions collectives à tous les travailleurs, y compris ceux employés par des personnes physiques (auparavant, le droit de négociation collective était accordé exclusivement aux travailleurs employés par des personnes morales).

En outre, le rapport mentionne l'adoption, le 23 février 2023, de la loi n° 2937-IX « sur les contrats et conventions collectifs », rédigée par un groupe de travail tripartite, qui renforce les mécanismes de négociation collective et les droits des travailleurs. Selon cette loi, les parties à une convention collective sont : Du côté de l'employeur : l'employeur et/ou ses représentants autorisés, y compris les unités de la personne morale, entre autres. Du côté des travailleurs : les organisations syndicales primaires établies au sein de l'entreprise, de l'institution ou d'autres unités d'une personne morale, qui représentent les travailleurs de cet employeur, y compris ceux employés par des personnes recourant à de la main-d'œuvre salariée. En l'absence de telles organisations syndicales, les travailleurs peuvent être représentés par un ou plusieurs représentants librement élus par les employés aux fins de la négociation collective.

Le rapport explique que les relations sociales et autres entre les spécialistes de la gig economy et les entreprises résidentes de Diia City (plateforme) concernant l'exécution de travaux (la prestation de services) sont régies par des contrats de gig conclus conformément à la loi ukrainienne « sur la promotion du développement de l'économie numérique en Ukraine » (ci-après dénommée « loi n° 1667-IX »). Selon le rapport, en vertu de la loi n° 1667-IX, un spécialiste de la gig économie est défini comme une personne engagée dans le cadre d'un

contrat civil, également appelé contrat de gig, pour effectuer des travaux ou fournir des services conformément aux missions d'une entreprise de la plateforme, qui est à son tour tenue de rémunérer le spécialiste de la gig économie et de lui offrir les conditions de travail et les garanties sociales nécessaires, comme le prévoit la loi sur la promotion du développement de l'économie numérique.

Le rapport fournit également des informations sur les garanties prévues par la loi n° 1667-IX pour les travailleurs de plateformes : lors de la conclusion d'un contrat de travail temporaire, il est interdit à un résident de Diia City d'exiger d'un travailleur temporaire des informations sur son origine raciale ou ethnique, ses convictions politiques, religieuses ou idéologiques, son appartenance à des partis politiques et à des syndicats, des informations concernant sa santé, sa vie sexuelle, ses données biométriques ou génétiques. En outre, toute restriction directe ou indirecte des droits d'un spécialiste de la gig economy ou l'établissement d'avantages directs ou indirects dans la conclusion, la modification et la résiliation d'un contrat de travail temporaire, en fonction de l'origine raciale ou ethnique, des convictions politiques, religieuses ou idéologiques, de l'appartenance à des partis politiques et à des syndicats, du sexe ou de la vie familiale, est interdite.

Le Comité note (sur la base d'une traduction non officielle de la loi n° 1667-IX) que cette loi établit un régime juridique spécial visant à promouvoir l'économie numérique en Ukraine en offrant un environnement réglementaire flexible pour les plateformes numériques. Elle introduit le concept de contrats de travail à la tâche, permettant aux entreprises d'engager des personnes (spécialistes à la tâche) dans le cadre de contrats civils qui offrent une certaine protection sociale, telle que des congés payés et des prestations d'invalidité.

Toutefois, les travailleurs de plateforme relevant de ce régime ne bénéficient pas des droits syndicaux ni de la possibilité de participer à des négociations collectives. Premièrement, le Comité note que, conformément à l'article 3 du Code du travail, l'effet du Code et de la législation du travail ne s'étend pas aux relations entre les spécialistes à la tâche et les résidents de Diia City, tels que définis par la loi ukrainienne « sur la stimulation du développement de l'économie numérique en Ukraine ». Deuxièmement, le Comité note, d'après des sources externes (Organisation internationale du travail, Programme de travail décent par pays 2020-2024/Ukraine, 2020), que les travailleurs de plateformes en Ukraine ne sont pas couverts par des conventions collectives et que moins de 10 % des personnes interrogées ont déclaré bénéficier d'une pension de vieillesse ou de prestations de retraite (Agence danoise pour le développement des syndicats, profil du marché du travail en Ukraine – 2025/2026, 2025).

Dans ses observations en tant que tiers, le médiateur indique qu'au 1er janvier 2025, la Fédération des syndicats d'Ukraine comptait 71 organisations membres, mais qu'aucun syndicat de travailleurs de plateforme ne figurait parmi les organisations membres de la Fédération des syndicats d'Ukraine.

Compte tenu de ce qui précède, le Comité conclut que des mesures n'ont pas été prises pour encourager ou renforcer la liberté d'association positive des travailleurs, en particulier dans les secteurs qui ont traditionnellement un faible taux de syndicalisation ou dans les nouveaux secteurs (par exemple, l'économie à la demande).

Critères juridiques utilisés pour déterminer la reconnaissance des organisations d'employeurs aux fins du dialogue social et de la négociation collective

En réponse à la demande d'informations du Comité concernant les critères juridiques permettant de déterminer la reconnaissance des organisations d'employeurs aux fins du dialogue social et de la négociation collective (question ciblée b)), le rapport indique que les organisations d'employeurs sont représentatives : Au niveau local : si elles opèrent au sein d'une unité administrative spécifique (par exemple, un village, une ville, un quartier) et regroupent au moins dix employeurs de cette unité, ou au moins deux employeurs d'un secteur économique spécifique au sein de l'unité. Au niveau régional, à Kiev ou à Sébastopol

: si elles opèrent dans l'ensemble d'une région ou de ces villes, en regroupant au moins dix employeurs de la plupart des districts/villes ou au moins deux employeurs d'un secteur défini présent dans ces zones. Avec statut républicain : s'il s'agit d'organisations de la République autonome de Crimée qui regroupent au moins dix employeurs dans la plupart des unités administratives ou deux employeurs d'un secteur défini opérant dans plusieurs unités. Avec un statut panukrainien : s'ils regroupent soit la majorité des organisations patronales régionales, soit la majorité des organisations régionales établies sur une base sectorielle, représentant les employeurs dans des secteurs économiques spécifiques.

Le rapport précise en outre que seules les organisations représentatives peuvent participer aux négociations collectives et aux structures de dialogue officiel. Toutefois, les organisations non représentatives peuvent autoriser des organisations reconnues à agir en leur nom ou à soumettre des propositions pour examen au cours du processus décisionnel.

Dans ses commentaires en tant que tiers, le médiateur indique qu'en mai 2025, il existait 3 organisations patronales représentatives au niveau national et 16 organisations patronales représentatives au niveau sectoriel.

Critères juridiques utilisés pour déterminer la reconnaissance et la représentativité des syndicats aux fins du dialogue social et de la négociation collective

Dans une question ciblée, le Comité a demandé des informations sur les critères juridiques permettant de déterminer la reconnaissance et la représentativité des syndicats dans le dialogue social et les négociations collectives. Il a notamment demandé des informations sur le statut et les prérogatives des syndicats minoritaires, ainsi que sur l'existence de structures de représentation alternatives au niveau de l'entreprise, telles que les représentants élus des salariés (question ciblée c)).

Le rapport fournit tout d'abord une explication des différents statuts qu'un syndicat peut revêtir: Statut primaire : attribué aux syndicats opérant dans une seule entreprise ou regroupant des travailleurs de plusieurs lieux de travail. Statut local : nécessite le regroupement d'au moins deux organisations syndicales primaires au sein d'une même unité administrative. Statut régional : nécessite une présence dans la majorité des unités administratives d'une région ou de la ville de Kiev/Sébastopol. Statut territorial : nécessite une présence dans la plupart des unités administratives de deux régions ou plus. Le statut républicain s'applique aux organisations de la République autonome de Crimée et reflète les critères ukrainiens sur l'ensemble de son territoire. Statut national : nécessite une présence dans la plupart des unités administratives et territoriales de l'Ukraine (conformément à l'article 133 de la Constitution), ou une présence dans la plupart des unités où une industrie spécifique est implantée.

Le rapport prévoit que les syndicats qui répondent aux critères suivants sont considérés comme représentatifs (article 6 de la loi n° 2862-VI sur le dialogue social) : - Au niveau national, les associations de syndicats doivent être légalement enregistrées ; avoir un statut ukrainien avec au moins 150 000 membres ; être présentes dans la majorité des unités administratives de l'Ukraine ; comprendre au moins trois syndicats ukrainiens. - Au niveau sectoriel, les syndicats doivent être légalement enregistrés, avoir un statut national et représenter au moins 3 % de l'ensemble des travailleurs du secteur concerné. - Au niveau territorial, les syndicats doivent être légalement enregistrés ; être des syndicats régionaux ou locaux établis sur une base territoriale ; représenter au moins 2 % des travailleurs de l'unité concernée. - Au niveau local, la représentativité est accordée aux organisations syndicales primaires (ou aux représentants des travailleurs librement élus en leur absence) et à l'employeur et/ou aux représentants autorisés de l'employeur.

Les syndicats et leurs associations qui ne répondent pas aux critères de représentativité peuvent autoriser des organisations qualifiées à les représenter ou soumettre des propositions aux instances de dialogue concernées, qui doivent examiner ces propositions lors du processus décisionnel.

En outre, conformément à la loi n° 2862-VI (article 4, deuxième partie) et à la loi n° 3356-XIV (article 3), en l'absence de syndicat, les travailleurs peuvent être représentés par des représentants librement élus aux fins de la négociation collective. Ces représentants élus sont choisis par le collectif de travailleurs et peuvent participer au dialogue social au niveau local aux côtés des représentants des employeurs ; ils peuvent également participer aux négociations et à la conclusion d'accords collectifs avec l'employeur ou ses représentants autorisés.

Droit syndical de la police et des forces armées

Dans une question ciblée, le Comité a demandé des informations sur la question de savoir si et dans quelle mesure les membres de la police et des forces armées se voient garantir le droit d'organisation (question ciblée d)).

Selon le rapport, les policiers peuvent former des associations professionnelles et des syndicats en vertu de la loi ukrainienne « sur les syndicats, leurs droits et les garanties de leur activité ». Le médiateur, dans ses observations en tant que tiers, indique qu'il existe notamment un syndicat national de la police nationale.

Les militaires doivent suspendre leur appartenance à des partis politiques et à des syndicats professionnels pendant la durée de leur service militaire (loi « sur les forces armées de l'Ukraine », article 17). Les militaires sont autorisés à former des associations publiques (non politiques) en vertu de la législation générale (article 5 de la loi sur la protection sociale et juridique du personnel militaire).

Le Comité rappelle que l'article 5 de la Charte autorise les États parties à imposer des restrictions au droit d'organisation des membres des forces armées et leur accorde une large marge d'appréciation à cet égard, sous réserve des conditions énoncées à l'article G de la Charte. Toutefois, ces restrictions ne peuvent aller jusqu'à supprimer entièrement le droit d'organisation, par exemple en imposant une interdiction générale des associations professionnelles à caractère syndical et en interdisant l'affiliation de ces associations à des fédérations/confédérations nationales (Conseil européen des syndicats (CESP) c. France, plainte n° 101/2013, décision sur le fond du 27 janvier 2016, §§80 et 84).

Le Comité prend note de l'article 5 de la loi sur la protection sociale et juridique du personnel militaire, qui autorise les militaires à former des associations publiques. Toutefois, le Comité ne dispose d'aucune information permettant de déterminer si les associations publiques militaires mentionnées à l'article 5 de la loi sur la protection sociale et juridique du personnel militaire ont la capacité de négocier les conditions d'emploi au nom de leurs membres.

En l'absence d'informations à cet égard, le Comité conclut que la situation n'est pas conforme à l'article 5, au motif qu'il n'est pas établi que le personnel militaire se voit garantir le droit d'organisation.

Conclusion

Le Comité conclut que la situation en Ukraine n'est pas conforme à l'article 5 de la Charte au motif que :

- des mesures n'ont pas été prises pour encourager ou renforcer la liberté d'association positive des travailleurs, en particulier dans les secteurs qui ont traditionnellement un faible taux de syndicalisation ou dans les nouveaux secteurs.
- il n'a pas été établi que les membres des forces armées se voient garantir le droit d'organisation.

Article 6 - Droit de négociation collective

Paragraphe 1 - Consultation paritaire

Le Comité prend note des informations figurant dans le rapport de l'Ukraine et dans les commentaires du Commissaire aux droits humains (Médiateur) du Parlement ukrainien.

Le Comité rappelle qu'aux fins du présent rapport, il a été demandé aux États de répondre aux questions ciblées posées au titre de l'article 6§1 de la Charte (voir l'annexe à la lettre, dans laquelle le Comité a demandé un rapport sur la mise en œuvre de la Charte en ce qui concerne les dispositions relevant du groupe 1).

L'appréciation du Comité portera donc sur les informations fournies dans le rapport en réponse aux questions ciblées.

Mesures visant à favoriser la consultation paritaire

Dans une question ciblée, le Comité a demandé quelles étaient les mesures prises par le gouvernement pour favoriser la consultation paritaire.

Le rapport indique que le gouvernement ukrainien prend des mesures pour favoriser les consultations paritaires entre les autorités de l'État et les organisations d'employeurs et de travailleurs, ainsi que leur coopération efficace aux niveaux national, sectoriel et territorial au regard de la loi sur les conventions et contrats collectifs. Le dialogue social se déroule entre les parties concernées au niveau approprié par le biais d'échanges d'informations, de consultations, de procédures de conciliation et de la négociation collective aux fins de la conclusion de conventions collectives et d'accords.

Le Conseil des ministres associe les syndicats, leurs organisations et les associations nationales d'organisations d'employeurs à la formulation et à la mise en œuvre de la politique sociale et économique, ainsi qu'à la régulation des relations de travail et des relations sociales et économiques. De plus, l'autorité exécutive organise et mène des consultations avec le public en suivant une procédure fixée par la loi.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi sur les conventions et contrats collectifs, datée du 23 février 2023, le Conseil socio-économique tripartite national (Conseil national) se compose de 10 membres (précédemment 20) qui représentent l'une ou l'autre des trois parties (organisations représentatives des syndicats nationaux, organisations d'employeurs et exécutif). Le Conseil national remplit des fonctions de consultation et de conciliation en définissant une position commune et en formulant à l'intention des acteurs du dialogue social des recommandations et des propositions, notamment sur les sujets suivants : politique économique, sociale et du travail nationale, normes sociales et niveau de rémunération; principaux indicateurs économiques et sociaux du projet de budget de l'État pour l'année correspondante; ratification des conventions de l'OIT, des traités interétatiques et des règlements de l'UE sur les questions liées aux droits des travailleurs et des employeurs; création d'un environnement favorable au dialogue social, au bon fonctionnement des entreprises, des syndicats et des organisations d'employeurs, et à leur interaction avec les autres institutions de la société civile.

Les autorités de l'État et les autorités locales doivent prendre en considération les propositions et recommandations formulées sous l'autorité du Conseil national et approuvées par lui. Les membres du Conseil national peuvent être invités à participer à l'évaluation de ces décisions.

Au niveau territorial, on a créé 25 conseils socio-économiques tripartites territoriaux à l'échelon des entités administratives et territoriales de niveau supérieur (ville et région de Kyiv) et 41 conseils socio-économiques tripartites territoriaux à l'échelon des entités administratives et territoriales de niveaux intermédiaire et inférieur (districts, collectivités territoriales).

Selon les commentaires du Médiateur, un suivi des activités du Conseil national pour la période de 2015 à 2024 a montré que ce dernier n'a pas tenu les réunions trimestrielles prévues par la loi : en neuf ans de travaux, il ne s'est réuni que huit fois et n'a soumis que

79 propositions et recommandations au Parlement, au gouvernement et aux ministères. Le suivi n'a pas permis de déterminer l'état de mise en œuvre de ces recommandations. Au cours de cette période, seuls deux présidents du Conseil national ont été nommés (conformément à la première partie de l'article 13 de la loi n° 2862, le président du Conseil national est nommé pour un mandat d'un an). Aussi le Médiateur considère-t-il que le Conseil national n'exerce pas pleinement les prérogatives que la loi lui confère.

D'après le Médiateur, le chef de l'organe de représentation paritaire des syndicats panukrainiens représentatifs (SPO) a indiqué que le dialogue social sur la formulation et la mise en œuvre de la politique sociale et économique nationale et sur la régulation des relations de travail n'est pas mené de manière complète. Par exemple, en 2024, aucun travail tripartite digne de ce nom n'a été effectué aux fins de la co-élaboration des propositions concernant le projet de déclaration budgétaire pour 2025-2027 et le budget de l'État pour 2025, travail pourtant prévu par les mécanismes du Conseil national. Les syndicats ont bien soumis leurs propositions concernant ces projets, mais elles n'ont pas été examinées lors d'une réunion du Conseil national comme le prévoit la loi et conformément à la pratique antérieure. En conséquence, les niveaux de l'année précédente, à savoir le salaire mensuel minimum (8 000 hryvnias ukrainiennes (UAH)), le niveau minimum de subsistance (en particulier pour les personnes valides – 3 028 UAH) et le salaire de base (au taux tarifaire) d'un salarié au premier échelon de la grille tarifaire unifiée (3 195 UAH) ont été « gelés » pendant trois ans.

Le Médiateur affirme également que la mauvaise performance du Conseil national rend de plus en plus nécessaire de disposer de plateformes alternatives pour garantir un dialogue social efficace. À cet égard, un rôle spécial est dévolu à la Commission de la politique sociale et de la protection des droits des anciens combattants de la Verkhovna Rada d'Ukraine, dont les activités impliquent de nombreuses interactions avec les parties intéressées, notamment le secrétariat du Médiateur et les partenaires sociaux.

Selon une autre source consultée par le Comité (Enhancing social dialogue for the implementation of social just and decent work policies across the Eastern Partnership countries, document de politique générale du Groupe de travail 5 du Partenariat oriental, mars 2025), les dispositions législatives et réglementaires relatives au dialogue social constituent un cadre exhaustif pour la participation des parties prenantes, encore que leur mise en œuvre se heurte à des difficultés pratiques, surtout dans les zones et districts ruraux. L'état du dialogue social en Ukraine se ressent considérablement de la guerre d'agression que la Russie mène contre ce pays et qui a restreint sur les plans juridique et pratique la capacité de négocier efficacement sur les droits des travailleurs. En dépit d'un contexte difficile, on a relevé quelques signes positifs, comme la coopération des syndicats avec l'Agence nationale pour la reconstruction de l'Ukraine, et l'élaboration par des organisations de stratégies visant à surmonter les obstacles institutionnels, notamment en établissant des réseaux et des partenariats entre régions.

Le Comité conclut que la consultation paritaire, en particulier dans le cadre du Conseil socio-économique tripartite national, a subi de plein fouet les effets de la guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine et, de ce fait, n'a pu se dérouler d'une manière pleinement conforme au cadre juridique national. Cette situation semble n'avoir été que partiellement compensée par le renforcement du dialogue social mené dans d'autres cadres.

Le Comité conclut qu'il n'est pas établi que la consultation paritaire ait été suffisamment favorisée en Ukraine.

Questions d'intérêt commun ayant fait l'objet de consultations paritaires et d'accords

Dans une question ciblée, le Comité a demandé quelles questions d'intérêt commun avaient fait l'objet d'une consultation paritaire au cours des cinq dernières années, quels accords avaient été adoptés à la suite de ces discussions et de quelle manière ces accords avaient été mis en œuvre.

Selon le rapport, l'accord général sur la réglementation des principes fondamentaux et des normes de la mise en œuvre de la politique socio-économique et des relations de travail en Ukraine pour 2019-2021, qui est actuellement en vigueur, prévoit des responsabilités et engagements communs concernant un large éventail de questions économiques, sociales et stratégiques. D'après les informations communiquées par le Médiateur, cet accord général demeure en vigueur en mai 2025, sans qu'aucune modification n'y ait été apportée au cours des six années écoulées, malgré la transformation des relations de travail due à la loi martiale.

Le rapport indique que les consultations paritaires ci-après ont été menées :

Le 1^{er} octobre 2020, le Service national pour l'emploi et la Fédération des syndicats ont signé un accord de coopération visant à renforcer le dialogue et la coopération afin de garantir un travail décent, la mise en œuvre des politiques en matière d'emploi, la sécurité et l'hygiène dans le travail, le dialogue social, la protection sociale, l'inclusion sociale, l'égalité de genre et la non-discrimination.

Le 17 décembre 2020, dans le cadre du Conseil national, les coprésidents du Conseil national et le Directeur de pays du Bureau régional de l'OIT ont signé un protocole d'accord relatif à la mise en œuvre du programme en faveur du travail décent en Ukraine pour 2020-2024. Ce programme se concentre essentiellement sur le renforcement du dialogue social, l'emploi inclusif et productif, l'amélioration des conditions de travail et la protection sociale.

En 2022, le présidium du Conseil national a approuvé les principaux domaines d'activité du Conseil national sous la loi martiale, en prenant en compte les tâches devant incomber au Conseil dans le cadre de la relance de l'Ukraine après la guerre. En outre, le principal domaine d'action ci-après a été défini : « Modernisation de la législation du travail, notamment en matière de rémunération et de sécurité et santé au travail, en l'alignant sur les normes internationales et européennes pertinentes. » Il a été décidé d'examiner l'état du dialogue social dans les entités administratives et territoriales de niveau intermédiaire et, sur la base des conclusions de ce travail, de proposer des modifications à apporter aux instruments législatifs et réglementaires ukrainiens appropriés.

En 2023 et 2024, la Commission de travail mixte des représentants autorisés des deux parties s'est réunie pour élaborer des propositions visant à fixer le salaire minimum pour l'année suivante.

Le 22 juin 2023, la Commission de la politique sociale et de la protection des droits des anciens combattants de la Verkhovna Rada a mené des consultations publiques sur certains aspects de la mise en œuvre et de la promotion du dialogue social en Ukraine au regard des modèles et bonnes pratiques européens, et sur la modification de la méthode de détermination des critères de représentativité des parties au dialogue social. Les parties se sont engagées à favoriser un dialogue social solide et actif, une collaboration concrète en vue de répondre aux problèmes rencontrés pendant la guerre et la reconstruction de l'Ukraine au sortir de la guerre dans le cadre de l'intégration européenne.

Le 11 septembre 2024, le ministère des Finances a animé une réunion de travail en ligne avec des représentants de l'organe représentatif commun des associations syndicales et des employeurs au niveau national, en présence des autorités exécutives centrales ; cette réunion s'inscrivait dans le cadre du dialogue social et avait pour but d'examiner le projet de budget de l'État pour 2025 et d'étudier les moyens d'intégrer les propositions des syndicats.

D'après le Médiateur, le SPO a indiqué que le projet de Code du travail avait été établi sans la participation des syndicats et que les commentaires et propositions de ces derniers n'avaient pas été pris en considération. Ce n'est qu'après avoir reçu les commentaires négatifs de l'OIT que le ministère de l'Economie a créé un groupe de travail composé de représentants des partenaires sociaux. Le directeur du SPO a signalé que des consultations avaient été menées en 2024 pendant l'examen du projet de Code du travail, du projet de déclaration budgétaire pour 2025-2027 et du projet de budget de l'État pour 2025, mais qu'il n'avait été tenu aucun compte de la grande majorité des propositions des syndicats.

Consultation paritaire sur la transition numérique et la transition verte

Dans une question ciblée, le Comité a demandé s'il y avait eu une consultation paritaire sur des sujets liés i) à la transition numérique ou ii) à la transition verte.

Le rapport ne contient pas les informations demandées. Le Comité a réitéré sa question sans recevoir de réponse du gouvernement.

Le Médiateur a affirmé que la conduite de consultations paritaires sur la transition vers les technologies numériques et vers une économie durable sur le plan environnemental ne pouvait pas actuellement être considérée comme faisant l'objet d'une réglementation adaptée ou étant mise en œuvre dans la pratique. Les partenaires sociaux n'ont au mieux adressé à ce sujet que des informations incomplètes. Le Bureau du Médiateur et les partenaires sociaux ont participé à des groupes de travail, à des forums et à des débats consacrés aux questions liées à la transition vers les technologies numériques et vers une économie durable sur le plan environnemental, tels que le Groupe de travail interinstitutionnel sur la réalisation des objectifs de développement durable rattaché au Conseil des ministres de l'Ukraine (14 août 2024). Toutefois, il s'est agi là d'activités isolées qui ne s'inscrivaient pas dans une approche systémique.

Le Comité conclut que, même si des éléments du dialogue social sur le passage au numérique et la transition verte ont pu être observés, aucune consultation paritaire formelle n'a encore été menée sur ces questions.

Conclusion

Le Comité conclut que la situation de Ukraine n'est pas conforme à l'article 6§1 de la Charte au motif qu'il n'est pas établi que:

- la consultation paritaire a été suffisamment favorisée;
- des consultations paritaires ont été menées sur des sujets liés à la transition numérique et à la transition verte.

Article 6 - Droit de négociation collective

Paragraphe 2 - Procédures de négociation

Le Comité prend note des informations figurant dans le rapport de l'Ukraine et des commentaires du Commissaire aux droits humains du Parlement ukrainien.

Il rappelle qu'aux fins du présent rapport, il a été demandé aux États de répondre aux questions ciblées posées au titre de l'article 6§2 de la Charte (voir l'annexe à la lettre dans laquelle le Comité a demandé un rapport sur l'application des dispositions de la Charte relevant du groupe 1).

L'appréciation du Comité portera donc sur les informations communiquées par le gouvernement en réponse aux questions ciblées.

Coordination de la négociation collective

Dans une question ciblée, le Comité a demandé des informations sur la manière dont la négociation collective était coordonnée entre les différents niveaux de négociation. L'objectif était d'obtenir des précisions sur des facteurs tels que les clauses *erga omnes* et d'autres mécanismes d'extension des conventions collectives, ainsi que sur le principe de faveur et sur la possibilité plus ou moins grande que des accords adoptés au niveau local ou par l'employeur dérogent à la législation ou aux conventions collectives conclues à un niveau supérieur.

Le rapport indique qu'en Ukraine, les négociations collectives sont menées à trois principaux niveaux : au niveau national (général), au niveau sectoriel (branche ou territoire) et au niveau de l'entreprise (local), conformément à la loi n° 3356-XIV relative aux contrats et accords collectifs. Les conventions collectives d'entreprise sont contraignantes et s'appliquent à tous les salariés indépendamment de leur appartenance syndicale. Il n'existe pas de mécanisme d'extension au niveau national ou sectoriel.

Le rapport précise que les conventions collectives peuvent offrir des avantages sociaux et familiaux supplémentaires allant au-delà de ceux prévus par la législation et les accords en vigueur, concernant, notamment, la santé des enfants et l'achat de cadeaux de Nouvel An pour les enfants des travailleurs (article 7 de la loi n° 3356-XIV). Une convention sectorielle ne peut dégrader la situation des travailleurs par rapport à la convention nationale. Les conventions collectives conclues au niveau territorial, qui couvrent les questions liées à la protection sociale des travailleurs, peuvent offrir des garanties sociales, des compensations et des prestations plus importantes que celles offertes par la convention nationale (article 8 de la loi n° 3356-XIV).

Le Comité fait observer que le principe de faveur établit une hiérarchie entre les normes juridiques et entre les conventions collectives conclues aux différents niveaux. En application de ce principe, il est généralement admis que les conventions collectives ne peuvent pas affaiblir la protection conférée par la législation et que les négociations collectives d'un niveau inférieur peuvent seulement améliorer les conditions énoncées dans les conventions collectives d'un niveau supérieur. Le principe de faveur a pour but de garantir un socle minimum de droits aux travailleurs.

Le Comité considère que le principe de faveur est un élément essentiel du bon fonctionnement d'un système de négociation collective au sens de l'article 6§2 de la Charte, au même titre que d'autres caractéristiques présentes dans le droit et la pratique des États parties, comme le recours à des clauses *erga omnes* et à des mécanismes d'extension. Ces caractéristiques sont généralement communes aux systèmes de négociation sectorielle étoffés, qui offrent une large couverture et sont souvent associés à une meilleure protection du travail.

Parallèlement, le Comité note que certains États parties prévoient la possibilité de s'écarter des conventions collectives de niveau supérieur en recourant à des clauses d'exclusion, de sauvegarde ou de dérogation. Il scrute de près ce type de clauses, en se fondant sur les

exigences de l'article G de la Charte. Par principe, il estime que leur utilisation doit être strictement encadrée et librement acceptée et que les droits fondamentaux doivent toujours être protégés. En tout état de cause, les dérogations ne doivent pas devenir un moyen d'affaiblir systématiquement la protection du travail.

Promotion de la négociation collective

Dans une question ciblée, le Comité a demandé des informations sur les obstacles qui entravent la négociation collective à tous les niveaux et dans tous les secteurs de l'économie (par exemple la décentralisation de la négociation collective). Il a également demandé à être informé des mesures prises ou prévues pour surmonter ces obstacles, de leur calendrier et des résultats attendus ou obtenus.

Le rapport explique qu'il est particulièrement complexe de mener des négociations collectives au niveau territorial, en raison de la difficulté à déterminer comment sont constituées les parties en présence, les organisations d'employeurs et les syndicats ayant des structures différentes. Le rapport fait également état de l'adoption, le 23 février 2023, de la loi n° 2937-IX relative aux conventions et contrats collectifs, qui entrera en vigueur six mois après la date de fin ou de levée de la loi martiale, et fournit des informations sur sa teneur. En particulier, la loi définit le mécanisme de conclusion d'une convention collective, prévoit une protection contre la discrimination et les ingérences antisyndicales, et définit de nouveaux critères de représentativité des partenaires sociaux, ainsi que les règles régissant l'extension des conventions sectorielles.

Le Commissaire aux droits humains du Parlement ukrainien fait état d'informations tirées d'un exercice de suivi réalisé par la Fédération des syndicats ukrainiens sur les principaux obstacles à la négociation collective dans la pratique. Le commissaire relève que les négociations sont souvent dépourvues de contenu réel, que les décisions adoptées conjointement ne sont pas mises en œuvre, que les informations essentielles ne sont pas partagées et que les compétences en matière de négociation font défaut. Parmi les autres contraintes figurent le recours à des décisions discrétionnaires justifiées par la loi martiale, l'absence de procédures préexistantes et l'incapacité des parties à parvenir à un compromis.

Le Comité note que la Commission d'experts de l'OIT pour l'application des conventions et recommandations (CEACR) a récemment fait part de plusieurs préoccupations concernant la mise en œuvre de la Convention n° 98 en Ukraine (Organisation internationale du Travail. (2025). *Demande directe (CEACR) – adoptée en 2023, publiée lors de la 112^e session de la CIT (2024). Convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949 - Ukraine (Ratification : 1956). NORMLEX*). Premièrement, la CEACR a noté que la loi n° 2434-IX portant modification de certains textes de loi aux fins de la simplification de la réglementation des relations de travail dans les petites et moyennes entreprises ainsi que de la réduction des charges administratives des entreprises, qui avait modifié le Code du travail et était entrée en vigueur le 19 août 2022, permettait aux contrats de travail individuels de prévaloir sur les conventions collectives dans les entreprises de moins de 250 salariés et avait pour effet de porter atteinte aux droits des travailleurs dans ces entreprises. Deuxièmement, la loi n° 2136-IX portant organisation des relations de travail sous la loi martiale, qui avait suspendu certaines dispositions des conventions collectives pendant la période d'application de la loi martiale, avait été adoptée sans consultation et avait restreint les droits des travailleurs d'une manière qui n'était pas proportionnée aux buts poursuivis. Le Comité note par ailleurs que la grande majorité des questions traditionnellement traitées par les conventions collectives (comme les salaires et la durée du travail) sont régies en Ukraine par la législation, ne laissant à la réglementation par les conventions collectives qu'un rôle essentiellement explicatif et redondant (Eurofound (2022), *Working life in Ukraine*).

Le Comité considère que le rapport manque d'informations suffisantes sur le fonctionnement concret de la négociation collective qui lui permettraient d'apprécier la situation de l'Ukraine au titre de l'article 6§2. Ces informations devraient notamment porter sur l'étendue et la teneur

des négociations menées à différents niveaux, comme attesté par le nombre de conventions collectives conclues et en vigueur, sur le nombre de travailleurs couverts par ces conventions, sur les restrictions aux droits de négociation collective justifiées par la loi martiale, et sur les obstacles entravant la négociation collective à tous les niveaux et dans tous les secteurs de l'économie. Par conséquent, le Comité conclut que la situation de l'Ukraine n'est pas conforme à l'article 6§2 de la Charte au motif qu'il n'est pas établi que la promotion de la négociation collective soit suffisante.

Travailleurs indépendants

Dans une question ciblée, le Comité a demandé des informations sur les mesures prises ou prévues pour garantir le droit à la négociation collective des travailleurs indépendants, en particulier de ceux qui sont économiquement dépendants ou dans une situation analogue à celle des salariés.

Le rapport fait état de plusieurs dispositions de la loi n° 3356-XIV, du Code des impôts et du Code de commerce, dont aucune n'étend clairement les droits de négociation collective aux travailleurs indépendants économiquement dépendants ou se trouvant dans une situation analogue à celle des salariés.

Le Commissaire aux droits humains du Parlement ukrainien indique dans ses commentaires que l'Ukraine ne dispose actuellement d'aucun mécanisme juridique permettant aux travailleurs indépendants économiquement dépendants ou se trouvant dans une situation analogue à celle des salariés de prendre part à des négociations collectives.

Le Comité rappelle que les mutations rapides et profondes du monde du travail conduisent à une prolifération d'accords contractuels conçus pour éviter toute relation d'emploi et pour reporter le risque sur l'exécutant. Il en résulte qu'un nombre croissant de travailleurs qui dépendent *de facto* d'un ou de plusieurs employeurs de main-d'œuvre ne relèvent plus de la définition traditionnelle du salarié (*Irish Congress of Trade Unions (ICTU) c. Irlande*, réclamation n° 123/2016, décision sur le bien-fondé du 12 septembre 2018, § 37). Pour déterminer le type de négociation collective protégé par la Charte, il ne suffit pas de s'appuyer sur la distinction entre salarié et travailleur indépendant, le critère décisif étant plutôt de savoir s'il existe un rapport de force déséquilibré entre le travailleur et la personne à qui il fournit son travail. Lorsque les fournisseurs de main-d'œuvre n'ont pas d'influence substantielle sur le contenu des conditions contractuelles, ils doivent avoir la possibilité d'améliorer ce déséquilibre par la négociation collective (*ICTU c. Irlande*, § 38).

Le Comité conclut que la situation de l'Ukraine n'est pas conforme à l'article 6§2 de la Charte au motif qu'il n'est pas établi que des mesures suffisantes aient été prises pour promouvoir le droit à la négociation collective des travailleurs indépendants, en particulier de ceux qui sont économiquement dépendants ou dans une situation analogue à celle des salariés.

Conclusion

Le Comité conclut que la situation de l'Ukraine n'est pas conforme à l'article 6§2 de la Charte au motif qu'il n'est pas établi que :

- la promotion de la négociation collective soit suffisante ;
- des mesures suffisantes aient été prises pour promouvoir le droit à la négociation collective des travailleurs indépendants, en particulier de ceux qui sont économiquement dépendants ou dans une situation analogue à celle des salariés.

Article 6 - Droit de négociation collective

Paragraphe 4 - Actions collectives

Le Comité prend note des informations figurant dans le rapport de l'Ukraine et dans les observations du Commissaire aux droits humains du Parlement ukrainien (Médiateur).

Le Comité rappelle qu'aux fins du présent rapport, il a été demandé aux États de répondre aux questions ciblées posées au titre de l'article 6§4 de la Charte (voir l'annexe à la lettre dans laquelle le Comité a demandé un rapport sur l'application des dispositions de la Charte relevant du Groupe 1).

L'appréciation du Comité portera donc sur les informations communiquées par le Gouvernement en réponse aux questions ciblées, y compris à la précédente conclusion de non-conformité dans le cadre des questions ciblées.

Interdiction du droit de grève

Dans les questions ciblées, le Comité a demandé aux États parties d'indiquer les secteurs dans lesquels le droit de grève est interdit et de donner des détails sur les règles applicables, leur mise en œuvre pratique et la jurisprudence pertinente.

Conformément à l'article 44 de la Constitution ukrainienne, les travailleurs ont le droit de grève pour protéger leurs intérêts économiques et sociaux. L'exercice de ce droit est encadré par la loi afin de garantir la sécurité nationale, la santé et les droits et libertés d'autrui. L'interdiction du droit de grève ne peut être imposée que par la loi.

Les grèves sont interdites dans les établissements suivants, sous certaines conditions :

- les entreprises d'électricité – lorsqu'une grève est susceptible de perturber la stabilité du système énergétique unifié ukrainien ;
- les installations pour la fourniture de chauffage – lorsqu'une grève est susceptible d'entraîner une interruption de l'approvisionnement en chauffage pendant la saison de chauffage.

Selon le rapport, l'article 24 de la loi relative à la procédure de règlement des conflits collectifs du travail définit les circonstances dans lesquelles les grèves sont interdites. Plus précisément, les grèves sont interdites aux employés (à l'exception du personnel technique et de service) du parquet, des tribunaux, des forces armées ukrainiennes, des autorités étatiques, des services de sécurité et des forces de l'ordre.

Le personnel des fournisseurs de services de communications électroniques n'est pas autorisé à participer à des grèves si de telles actions perturbent le fonctionnement des réseaux de communications électroniques ou la fourniture de services de communications électroniques, créant ainsi des obstacles à la sécurité nationale, à la santé ou aux droits et libertés fondamentaux.

Les grèves peuvent être interdites en cas d'état d'urgence et en vertu de la loi martiale.

Le Comité rappelle qu'en vertu de l'article G de la Charte révisée, des restrictions peuvent affecter le droit de grève de certaines catégories de fonctionnaires, y compris des membres de la police et des forces armées, des juges et des hauts fonctionnaires (Organisation européenne des associations militaires (EUROMIL) c. Irlande, réclamation n° 112/2014, décision sur le bien-fondé du 12 septembre 2017, §113, citant les Conclusions I (1969), Observation interprétative de l'article 6§4).

Les restrictions du droit de grève imposées à certaines catégories de fonctionnaires, par exemple ceux dont les missions, compte tenu de leur nature ou de leur niveau de responsabilité, affectent directement les droits et libertés d'autrui, l'intérêt public, la sécurité nationale ou la santé publique, peuvent être considérées comme poursuivant un but légitime au sens de l'article G (Confédération des syndicats indépendants de Bulgarie, Confédération syndicale « Podkrepa » et Confédération européenne des syndicats c. Bulgarie, réclamation

n° 32/2005, décision sur le bien-fondé du 16 octobre 2006, §45). Le Comité estime toutefois que le refus du droit de grève aux agents de la fonction publique en général ne saurait être considéré comme compatible avec la Charte (Organisation européenne des associations militaires (EUROMIL) c. Irlande, réclamation n° 112/2014, décision sur le bien-fondé du 12 septembre 2017, §113, citant les Conclusions I (1969), Observation interprétative de l'article 6§4). Le fait de n'autoriser les fonctionnaires qu'à recourir à des grèves symboliques n'est pas suffisant (Confédération des syndicats indépendants de Bulgarie, Confédération syndicale « Podkrepa » et Confédération européenne des syndicats c. Bulgarie, réclamation n° 32/2005, décision sur le bien-fondé du 16 octobre 2006, §§44-46).

De plus, l'imposition d'une interdiction absolue du droit de grève pour certaines catégories de fonctionnaires, comme les agents pénitentiaires, les sapeurs-pompiers ou le personnel de la sécurité civile, est incompatible avec l'article 6§4, car une telle interdiction est par définition disproportionnée alors qu'il serait possible, de manière moins restrictive, d'identifier les services essentiels qui doivent être assurés.

Des restrictions au droit de grève dans les secteurs essentiels à la communauté peuvent être réputées servir à des fins légitimes, car les grèves dans ces secteurs pourraient constituer une menace pour les droits et libertés d'autrui, l'intérêt public, la sécurité nationale et/ou la santé publique (*Matica Hrvatskih Sindikata* c. Croatie, réclamation n° 116/2015, décision sur le bien-fondé du 21 mars 2018, §114 ; Conclusions I (1969), Observation interprétative de l'article 6§4).

Toutefois, la simple interdiction des grèves même dans des secteurs essentiels – en particulier lorsqu'ils sont définis de manière extensive, comme les secteurs de « l'énergie », de « la santé » ou des « forces de l'ordre » – n'est pas considérée comme proportionnée, dans la mesure où elle ne fait pas de distinction entre les différentes fonctions exercées au sein de chaque secteur (*Matica Hrvatskih Sindikata* c. Croatie, réclamation n° 116/2015, décision sur le bien-fondé du 21 mars 2018, §114). L'interdiction pure et simple de la grève aux travailleurs de ces secteurs, sans distinction selon leurs fonctions, ne saurait être considérée comme proportionnée au but de protection des droits et libertés d'autrui, de l'intérêt public, de la sécurité nationale, de la santé publique ou des bonnes mœurs et, partant, nécessaire dans une société démocratique (Conclusions XVII-1 (2006), République tchèque). Tout au plus, l'introduction d'une exigence de service minimum dans ces secteurs pourrait être considérée comme conforme à l'article 6§4, en tenant compte de l'article G de la Charte (*Matica Hrvatskih Sindikata* c. Croatie, réclamation n° 116/2015, décision sur le bien-fondé du 21 mars 2018, §114 ; voir également Conclusions XVII-1 (2006), République tchèque).

Concernant les policiers, une interdiction absolue du droit de grève ne peut être jugée conforme à l'article 6§4 que si des raisons impérieuses la justifient dans le contexte national spécifique et justifient pourquoi l'imposition de restrictions relatives aux modalités et formes de la grève n'est pas suffisante pour atteindre le but légitime poursuivi (Confédération européenne de police (EuroCOP) c. Irlande, réclamation n° 83/2012, décision sur la recevabilité et le bien-fondé du 2 décembre 2013, §211). Si les restrictions au droit de grève des policiers sont excessives au point de priver le droit de grève de son efficacité, elles seront considérées comme allant au-delà des limites fixées par l'article G de la Charte (Confédération européenne de police (EuroCOP) c. Irlande, réclamation n° 83/2012, décision sur la recevabilité et le bien-fondé du 2 décembre 2013, §211). Tel sera le cas, par exemple, si la police peut exercer le droit de grève mais seulement à la condition qu'une série de tâches et de travaux continuent d'être effectués pendant la période de grève, notamment la prévention, la détection et la documentation des actes criminels, les arrestations, la régulation et le contrôle du trafic routier, la protection des personnes et des biens, le contrôle des frontières ainsi que la prévention et la résolution des incidents aux frontières (Conclusions 2022, Macédoine du Nord).

Le droit de grève des membres des forces armées peut être restreint dans les conditions énoncées à l'article G, à savoir si la restriction est prescrite par la loi et qu'elle est nécessaire

dans une société démocratique pour garantir le respect des droits et libertés d'autrui ou pour protéger l'intérêt public, la sécurité nationale, la santé publique ou les bonnes mœurs. Il faut aussi que la restriction soit proportionnée au but poursuivi. La marge d'appréciation accordée aux États au sujet du droit de grève des forces armées est plus importante que celle qui leur est laissée pour ce qui est de la police (Organisation européenne des associations militaires (EUROMIL) c. Irlande, réclamation n° 112/2014, décision sur le bien-fondé du 12 septembre 2017, §§114-116).

Compte tenu de la spécificité des tâches réalisées par les membres des forces armées, du fait qu'ils sont tenus de respecter la discipline militaire et que toute action collective perturbant les interventions pourrait compromettre la sécurité nationale, le Comité considère que l'imposition d'une interdiction absolue du droit de grève peut être justifiée, sous réserve qu'une telle interdiction soit conforme aux exigences de l'article G et que les membres des forces armées disposent d'autres moyens de négocier effectivement les conditions d'emploi, y compris la rémunération (Organisation européenne des associations militaires (EUROMIL) c. Irlande, réclamation n° 112/2014, décision sur le bien-fondé du 12 septembre 2017, §117 ; *Confederazione Generale Italiana del Lavoro* (CGIL) c. Italie, réclamation n° 140/2016, décision sur le bien-fondé du 22 janvier 2019, §152 ; Organisation européenne des associations militaires (EUROMIL) c. Portugal, réclamation n° 199/2021, décision sur le bien-fondé du 11 septembre 2024, §100).

Le rapport indique qu'en Ukraine, sous la loi martiale, les grèves sont interdites. Plus précisément, l'article 1 de la loi sur l'organisation des relations de travail sous la loi martiale restreint les droits et libertés constitutionnels, notamment le droit de grève garanti par l'article 44 de la Constitution ukrainienne.

Le Comité note que l'Ukraine n'a pas fait de déclaration au titre de l'article F de la Charte (dérogations en cas de guerre ou de danger public). Il considère que le droit de grève peut être restreint en vertu de l'article G (restrictions nécessaires pour garantir le respect des droits et des libertés d'autrui ou pour protéger l'ordre public, la sécurité nationale, la santé publique ou les bonnes mœurs) ; toutefois, une interdiction absolue de toutes les grèves dans tous les secteurs, même ceux qui ne sont pas touchés par l'effort de guerre, ne saurait être considérée comme proportionnée. Par conséquent, la situation n'est pas conforme à l'article 6§4 de la Charte.

Restrictions au droit de grève et obligation de service minimum

Dans ses questions ciblées, le Comité a demandé aux États parties d'indiquer les secteurs pour lesquels il existe des restrictions au droit de grève et pour lesquels il existe une exigence de service minimum à maintenir, et de donner des détails sur les règles pertinentes et leur application dans la pratique, y compris la jurisprudence pertinente.

Le rapport indique qu'en vertu de la loi relative à la procédure de règlement des conflits collectifs du travail, l'employeur, l'organe exécutif local ou l'organe d'autonomie locale et l'organisme à l'origine de la grève sont tenus de prendre les mesures nécessaires pour assurer le maintien de l'activité de l'entreprise, la protection des biens, le respect de la loi et de l'ordre public, et pour garantir l'absence de danger pour la vie, la santé et l'environnement pendant une grève.

Le rapport indique qu'en Ukraine, sous la loi martiale, les grèves sont interdites. Le Comité renvoie à sa conclusion précédente à ce sujet.

Interdiction d'une grève en demandant une injonction ou une autre mesure

Le Comité a demandé aux États parties d'indiquer s'il est possible d'interdire une grève en demandant une injonction ou une autre mesure auprès des tribunaux ou d'un autre organe compétent (organe administratif ou organe d'arbitrage) et, dans l'affirmative, de fournir des informations sur la portée et le nombre de décisions rendues au cours des 12 derniers mois.

Le rapport indique qu'en vertu de la loi relative à la procédure de règlement des conflits collectifs du travail, lorsque les grèves sont interdites et lorsque les recommandations du Service national de médiation et de conciliation concernant le règlement d'un conflit collectif du travail ne sont pas prises en compte par les parties, le Service national de médiation et de conciliation peut saisir la Cour suprême de la République autonome de Crimée et les tribunaux de Kyiv et de Sébastopol afin de régler le conflit collectif du travail.

Le rapport indique qu'en Ukraine, sous la loi martiale, les grèves sont interdites. Le Comité renvoie à sa conclusion précédente à ce sujet.

Conclusion

Le Comité conclut que la situation de l'Ukraine n'est pas conforme à l'article 6§4 de la Charte, même en tenant compte de la possibilité de soumettre le droit de mener des actions collectives à des restrictions au regard de l'article G, au motif qu'une interdiction absolue de toutes les grèves dans tous les secteurs, même ceux qui ne sont pas touchés par l'effort de guerre, ne peut pas être considérée comme proportionnée.

Article 20 - Droit à l'égalité de chances et de traitement en matière d'emploi et de profession, sans discrimination fondée sur le sexe

Le Comité prend note des informations figurant dans le rapport de l'Ukraine et des commentaires transmis par le Commissaire aux droits humains du Parlement ukrainien.

Il rappelle qu'aux fins du présent cycle de contrôle, il a été demandé aux États de répondre aux questions ciblées posées au titre de l'article 20 de la Charte (voir l'annexe à la lettre dans laquelle le Comité a demandé un rapport sur l'application des dispositions de la Charte relevant du groupe thématique no. 1).

L'appréciation du Comité portera donc sur les informations fournies dans le rapport en réponse aux questions ciblées.

Le Comité rappelle que le droit à l'égalité salariale sans discrimination fondée sur le sexe est aussi garanti par l'article 4§3 et la question est donc également examinée sous cette disposition pour les États parties qui ont seulement accepté l'article 4§3.

Participation des femmes au marché du travail et mesures visant à lutter contre la ségrégation entre les sexes

Dans sa question ciblée, le Comité a demandé que le rapport contienne des informations sur les mesures prises pour promouvoir une plus grande participation des femmes au marché du travail et pour réduire la ségrégation entre les sexes (horizontale et verticale), ainsi que des informations/données statistiques montrant l'impact de ces mesures et les progrès réalisés en termes de lutte contre la ségrégation entre les sexes et d'amélioration de la participation des femmes à un plus grand nombre d'emplois et de professions.

Conformément à l'article 20, les États parties devraient promouvoir activement l'égalité de chances des femmes en matière d'emploi, en prenant des mesures ciblées pour combler l'écart entre les femmes et les hommes dans la participation au marché du travail et dans l'emploi. Ils doivent prendre des mesures concrètes pour promouvoir l'égalité de chances en éliminant les inégalités de fait qui touchent les femmes et les hommes. La suppression de dispositions visant à protéger les femmes, mais pouvant se révéler discriminatoires, doit donc être menée en parallèle avec des actions visant à promouvoir un emploi de qualité pour les femmes.

Les États doivent prendre des mesures visant à lever les obstacles structurels et à promouvoir une égalité réelle sur le marché du travail. De plus, ils devraient démontrer que des progrès mesurables ont été obtenus dans la réduction de l'écart entre les sexes en matière d'emploi.

Dans son évaluation des situations nationales, le Comité examine l'évolution des taux d'emploi des femmes ainsi que l'écart entre les sexes en matière d'emploi, et établit si des progrès mesurables ont été obtenus dans la réduction de cet écart. Le Comité note que, selon Eurostat, en 2025, le taux d'emploi des femmes dans les 27 pays de l'Union européenne était de 71,3 %, contre 70 % en 2023, alors qu'il était de 81 % et de 80,3 % pour les hommes, respectivement, soit un écart entre les sexes en matière d'emploi d'environ 10 %.

Le Comité note que, d'après le rapport, l'Ukraine a accompli d'importants progrès dans l'application de politiques assurant l'égalité des droits et des chances entre les femmes et les hommes. Une approche sensible au genre a été incorporée dans les stratégies nationales, régionales et locales afin de promouvoir l'égalité entre les sexes.

Le rapport fait également mention de la loi n° 2866–IV sur la garantie de l'égalité des droits et des chances entre les femmes et les hommes. Elle a pour objectif d'établir l'égalité entre les femmes et les hommes dans l'ensemble des domaines de la vie publique, en garantissant l'égalité des droits et des chances, en supprimant la discrimination fondée sur le sexe et en prévoyant des mesures temporaires spéciales visant à corriger les déséquilibres dans l'exercice des droits constitutionnels par les femmes et les hommes.

Le Comité note que si la loi interdit la discrimination fondée sur le genre, elle prévoit aussi explicitement la possibilité de recourir à des actions positives (mesures « de discrimination positive ») visant à promouvoir un équilibre entre les femmes et les hommes dans divers secteurs et catégories professionnelles. Ces mesures ont pour objet de corriger les déséquilibres existants et de favoriser une égalité réelle.

Pour coordonner la politique nationale d'égalité de genre, l'Ukraine a créé le poste de Commissaire gouvernemental à la politique d'égalité de genre. Elle a également créé la Commission de coordination des organes exécutifs, chargée d'assurer l'égalité des droits et des chances entre les femmes et les hommes.

En outre, durant la guerre d'agression, les femmes ont accru leur autonomie économique afin de pourvoir aux besoins de leur famille. La part des femmes assumant le rôle de principal soutien financier du foyer a été multipliée par trois, passant de 7 % à 23 %. La proportion de femmes responsables de la gestion du budget familial est de 39 %, et de 46 % pour ce qui est de la planification de la vie familiale.

Le nombre de femmes qui gèrent leur propre entreprise est en progression. La part de femmes entrepreneures est passée de 46,4 % en 2021 à 47,5 % en 2024. Si les nouvelles entreprises ont essentiellement été créées dans les domaines traditionnellement réservés aux femmes, 67,3 % des femmes déclarent être prêtes à se reconvertir. En 2024, 72 % des crédits à la formation octroyés par l'État ont été utilisés par des femmes.

Le Comité note que l'Ukraine a entrepris d'importantes réformes juridiques visant à promouvoir l'égalité, à prévenir la discrimination et à renforcer la protection des droits humains sur le marché du travail. Selon le rapport, en 2022, plusieurs textes législatifs ont été modifiés, notamment avec l'adoption de la loi n° 2253-IX, qui renforce la protection des droits des salariés. Cette loi interdit expressément toute forme de discrimination dans le domaine de l'emploi et consacre le principe de l'égalité des droits et des chances. Le non-respect de ces dispositions est passible de sanctions administratives, pouvant aller jusqu'à une amende équivalant à 10 salaires minimaux (en se basant sur le salaire minimum en vigueur au moment de l'infraction).

L'adoption de la loi n° 2421-IX du 18 juillet 2022 a constitué une autre évolution législative importante, en apportant des modifications à plusieurs textes afin de réglementer les contrats de travail à horaires souples. La loi n° 2849-IX sur les médias, adoptée le 13 décembre 2022 puis modifiée par la loi n° 3136-IX du 30 mai 2023, a également été un progrès. Cette loi interdit la diffusion de contenus incitant à la discrimination ou au harcèlement, notamment fondés sur l'appartenance ethnique ou sociale, la nationalité, la race, la religion ou les convictions, l'âge, le sexe, l'orientation sexuelle, l'identité de genre et le handicap.

Afin d'améliorer plus spécifiquement l'égalité entre les femmes et les hommes, l'Ukraine a adopté plusieurs instruments juridiques stratégiques. La Stratégie de réforme du système de gestion des finances publiques pour 2022–2025 (résolution du Cabinet n° 1805-r du 29 décembre 2021) prévoit l'intégration d'approches axées sur la dimension de genre dans le processus budgétaire national. L'initiative phare en la matière est la Stratégie nationale visant à garantir l'égalité des droits et des chances entre les femmes et les hommes à l'horizon 2030, appuyée par son plan de mise en œuvre pour 2022–2024 (résolution n° 752-r du 2 août 2022). Cette stratégie est étroitement alignée sur les Objectifs de développement durable (ODD), en particulier les objectifs de développement de l'Ukraine définis par le Décret présidentiel n° 722/2019 du 30 septembre 2019.

La promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes dans l'éducation constitue également une priorité, traitée au moyen de la Stratégie pour l'intégration de l'égalité de genre dans l'éducation à l'horizon 2030 (arrêté du Conseil des ministres n° 1163-r du 20 décembre 2022). Pour soutenir davantage ces politiques, le Conseil des ministres a adopté un Plan d'action pour la mise en œuvre du principe de communication dans le domaine de l'égalité entre les femmes et les hommes (arrêté n° 79-r du 27 janvier 2023).

En 2024, le Bureau du Procureur général a réalisé un audit sur la situation en matière d'égalité hommes-femmes avec l'appui d'ONU Femmes en Ukraine. Cette initiative avait pour objectif d'évaluer le niveau d'égalité entre les femmes et les hommes au sein du ministère public et de sensibiliser le personnel à l'intégration de la dimension de genre dans leurs activités professionnelles.

Le Plan d'action national vise également à élargir les possibilités de travail indépendant et d'entrepreneuriat pour les femmes, en particulier pour les femmes déplacées à l'intérieur du pays, les vétérans et les femmes touchées par la guerre. Il prévoit notamment des programmes d'emploi, des analyses régionales du marché du travail et la mise à disposition d'informations commerciales via la plateforme « Diia.Business ». L'Ukraine mène des projets destinés à renforcer la représentation professionnelle des femmes et à soutenir leur accès à l'éducation, en particulier dans le domaine des technologies de l'information, avec l'appui d'organisations telles qu'ACTED Ukraine et de l'ambassade du Canada. Selon le Centre national pour l'emploi, au début de l'année 2024, plus de 264 000 femmes ont bénéficié de l'assistance des services de l'emploi, 85 500 ont trouvé un emploi et des milliers ont participé à des travaux d'utilité sociale, ont suivi des formations ou ont obtenu des subventions pour la création d'entreprise.

Selon le Commissaire aux droits humains du Parlement ukrainien, depuis le début de l'année 2022, l'Ukraine enregistre une diminution du nombre de demandeurs d'emploi officiellement inscrits – due en grande partie à l'engagement des hommes dans la défense nationale – tandis que la proportion de femmes sans emploi a augmenté, révélant une fragilité croissante de celles-ci sur le marché du travail. La progression de l'emploi a été plus rapide pour les hommes (20 %) que pour les femmes (10 %), avec, en 2024, une proportion d'hommes employés de 91 %, contre 56 % de femmes employées, par rapport au nombre de chômeurs inscrits. Le Commissaire précise que le contrôle de l'État sur la discrimination et les inégalités salariales a été limité sous la loi martiale, les inspections inopinées pour des problématiques telles que le harcèlement moral ou le travail illégal restant en attente d'approbation législative.

Le Comité considère que l'Ukraine a accompli des progrès dans la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes ainsi que dans l'accroissement de la participation des femmes au marché du travail. En particulier, pendant la guerre d'agression, la proportion de femmes assumant le rôle de principal soutien de famille a triplé et l'activité économique des femmes a considérablement augmenté, comme l'indique l'augmentation des taux d'entrepreneuriat, de participation à des programmes de formation et de recours à l'accompagnement par les services de l'emploi.

En ce qui concerne le taux d'emploi des femmes et l'écart entre les sexes en matière d'emploi, le Comité note que selon l'Indice d'égalité de genre pour l'Ukraine (publication produite avec le soutien financier de l'Union européenne), en 2021, pour la population âgée de 15 ans et plus, le taux d'emploi équivalent temps plein était de 42,9 % pour les femmes, contre 56,9 % pour les hommes. Le taux moyen pour les États membres de l'Union européenne était de 42,5 % pour les femmes et de 57,4 % pour les hommes.

Le Comité note qu'aucune information n'est fournie concernant le taux d'emploi des femmes et l'écart en matière d'emploi pour les années 2022 à 2025, de sorte qu'il n'est pas en mesure d'établir si des progrès mesurables aient été accomplis dans la promotion de la participation des femmes au marché du travail et dans la réduction de l'écart entre les sexes en matière d'emploi. Par conséquent, la situation de l'Ukraine n'est pas conforme à l'article 20 de la Charte.

Parité effective aux postes de décision dans les secteurs public et privé

Dans sa question ciblée, le Comité a demandé que le rapport national contienne des informations sur les mesures visant à promouvoir une parité effective dans la représentation des femmes et des hommes aux postes de décision, tant dans le secteur public que dans le

secteur privé ; la mise en œuvre de ces mesures ; les progrès réalisés en termes de parité effective dans la représentation des femmes et des hommes aux postes de décision, tant dans le secteur public que dans le secteur privé.

L'article 20 de la Charte sociale européenne révisée garantit le droit à l'égalité de chances en matière d'avancement professionnel et de représentation aux postes de décision, tant dans le secteur public que dans le secteur privé. Pour se conformer à cet article, les États parties devraient adopter des mesures ciblées pour instaurer la parité femmes-hommes dans les postes de décision. Ces mesures pourraient être des quotas imposés par la loi ou des lois sur la parité qui imposeraient une représentation équilibrée des femmes et des hommes dans les institutions publiques, sur les listes électorales ou dans l'administration publique.

Le Comité souligne que l'efficacité des mesures prises pour promouvoir la parité aux postes de décision dépend de leur impact réel sur la réduction de l'écart entre les hommes et les femmes aux postes de direction. Si les programmes de formation destinés aux cadres de l'administration publique et aux acteurs du secteur privé constituent des outils précieux pour sensibiliser les esprits, leur succès dépend de leur capacité d'induire des changements concrets dans les politiques mises en œuvre en matière de recrutement, de promotion et de travail. Les États doivent montrer qu'ils font des progrès mesurables en matière d'égalité entre les sexes en fournissant des données statistiques sur la proportion de femmes aux postes de décision.

Dans son évaluation des situations nationales, le Comité examine le pourcentage des femmes aux postes de décision et établit si des progrès mesurables ont été obtenus dans l'augmentation de la part qu'elles représentent. Le Comité constate que, d'après l'Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes (EIGE), 32,5 % des membres des parlements des 27 pays membres de l'Union européenne en 2023 et 32,8 % en 2025 étaient des femmes.

Le rapport indique que l'Ukraine a considérablement renforcé son cadre juridique et institutionnel en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes, et ce malgré les défis liés au conflit armé en cours. Des réformes essentielles ont été adoptées afin de garantir une parité effective aux postes de décision.

Le Comité note que l'une des avancées les plus significatives réside dans la modification du Code électoral, qui impose, depuis 2023, un quota de 40 % par sexe dans les listes électorales des partis aux niveaux national et régional. Plus précisément, chaque groupe de cinq candidats doit comprendre au moins deux candidats de chaque sexe. Cette disposition s'inspire de dispositions antérieures qui limitaient les quotas aux élections locales, et qui prévoyaient une augmentation des financements publics pour les partis politiques qui favorisaient l'inclusion.

Selon le rapport, grâce au Programme social d'État pour l'égalité des droits et des chances entre les femmes et les hommes (2018–2021) la participation des femmes à la politique et au gouvernement n'a cessé d'augmenter. En 2019, la part des femmes au sein de la Verkhovna Rada (le Parlement) a franchi pour la première fois le seuil de 20 %, et en 2024, elles représentaient 21 % des députés et 24 % des membres du gouvernement. Leur part est encore plus élevée au niveau local, oscillant entre 30 % et 35 %, et dépassant 41 % dans les petites localités. À ce jour, les femmes occupent 5 des 21 portefeuilles ministériels et dirigent 22 % des missions diplomatiques de l'Ukraine.

En ce qui concerne le système judiciaire, le rapport indique que les femmes représentent 55 % de l'ensemble des juges et 77 % du personnel des tribunaux, occupant 75 % des postes de haut niveau dans les cours d'appel. Leur présence parmi le personnel d'encadrement du secteur public est également forte, bien qu'elles demeurent sous-représentées aux fonctions de direction dans les entreprises privées comme dans les entreprises publiques. Les femmes dominent les postes à responsabilités dans les administrations municipales et sont bien représentées dans la profession juridique ainsi que dans les syndicats, mais restent sous-

représentées dans les institutions religieuses et les grandes entreprises. Selon des études récentes, la présence des femmes à des postes à responsabilités progresse régulièrement, atteignant 21 % au Parlement, 24 % au gouvernement et de 30 à 35 % dans les conseils locaux.

Malgré la guerre en cours, la place des femmes dans les secteurs de la sécurité et de la défense a nettement progressé. En 2024, elles représentaient 27 % du personnel de la police nationale, dont plus de 16 % à des fonctions d'encadrement. Près de 67 000 femmes servent dans les forces armées d'Ukraine — dont plus de 10 000 déployées sur le front — et près de 20 % des nouveaux inscrits dans les bureaux de conscription sont des femmes. Dans le secteur public, les femmes occupent une proportion bien plus importante de postes d'encadrement que dans le secteur privé, où les hommes en monopolisent près de 70 %. La présence des femmes dans les secteurs de la sécurité et de la défense a également fortement augmenté.

Selon le Commissaire aux droits humains du Parlement ukrainien, les femmes occupent 20,5 % des sièges parlementaires, représentent 37,2 % des membres des conseils locaux et 21,3 % des membres des conseils d'administration des plus grandes sociétés cotées en bourse, et sont encore moins représentées au sein de la Banque nationale (14,8 %) et des organismes de financement de la recherche (17,2 %). L'Indice d'égalité de genre 2024 pour l'Ukraine est de 71, mais le domaine des postes à hautes responsabilités se situe sous la moyenne de l'Union européenne, à 38,7. La stratégie 2024-2026 de l'autorité de surveillance des médias vise à renforcer l'équilibre entre les femmes et les hommes dans les médias par des actions d'analyse, de sensibilisation et de formation.

Le Comité note que selon ONU-Femmes, seulement 20 % des parlementaires et 21 % des ministres sont des femmes. D'après l'Indice d'égalité de genre pour l'Ukraine, la représentation des femmes et des hommes parmi les ministres est plutôt déséquilibrée – on compte 18,8 % de femmes et 81,2 % d'hommes. Le Comité considère que les progrès mesurables accomplis pour parvenir à une parité effective aux postes de décision sont insuffisants. Par conséquent, la situation n'est pas conforme à la Charte.

Représentation des femmes dans les conseils d'administration des sociétés cotées en bourse et dans les institutions publiques

Dans sa question ciblée, le Comité a demandé que le rapport national contienne des données statistiques sur la proportion de femmes dans les conseils d'administration des plus grandes sociétés cotées en bourse et aux postes de direction des institutions publiques.

Le Comité considère que l'article 20 de la Charte impose aux États parties des obligations positives pour lutter contre la ségrégation verticale sur le marché du travail, notamment en favorisant l'avancement des femmes dans les conseils d'administration des entreprises. Les mesures visant à promouvoir l'égalité de chances entre les femmes et les hommes sur le marché du travail doivent inclure la promotion d'une parité effective dans la représentation des femmes et des hommes aux postes décisionnels dans les secteurs public et privé (Conclusions 2016, article 20, Portugal). Les États doivent démontrer qu'ils ont accompli des progrès mesurables dans ce domaine.

Dans son évaluation des situations nationales, le Comité examine le pourcentage de femmes dans les conseils d'administration et aux postes de direction des plus grandes sociétés cotées en bourse et établit si des progrès mesurables ont été obtenus dans l'augmentation de la part qu'elles représentent. Le Comité note que, selon l'EIGE, les conseils d'administration des grandes sociétés cotées en bourse comptaient 33,2 % de femmes en 2023 et 35,1 % en 2025 dans les 27 pays membres de l'UE. En ce qui concerne les postes de cadre, les femmes en occupaient 22,2 % en 2023 et 23,7 % en 2025.

Selon le rapport, les entreprises d'Ukraine ont lancé diverses initiatives visant à promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes et l'exercice des responsabilités par les femmes, par

le biais de programmes de formation, de développement des capacités à exercer des responsabilités, de soutien à la famille et d'aide à l'emploi pour les femmes vulnérables.

Selon le Commissaire aux droits humains, la représentation des femmes aux postes de direction demeure inégale à travers l'Ukraine. Les femmes participent à hauteur de 31 % aux conseils de surveillance, et 28 % seulement en exercent la présidence ; de plus, leur présence reste limitée au sein des comités obligatoires.

Le Comité considère que les informations fournies dans le rapport ne permettent pas d'établir que des progrès mesurables aient été accomplis dans la promotion de la représentation des femmes dans les conseils d'administration des plus grandes sociétés cotées en bourse.

Conclusion

Le Comité conclut que la situation de Ukraine n'est pas conforme à l'article 20 de la Charte aux motifs que:

- il n'a pas été établi que des progrès mesurables aient été réalisés dans la réduction de l'écart entre les sexes en matière d'emploi ;
- les progrès mesurables accomplis pour parvenir à une parité effective aux postes de décision sont insuffisants ;
- il n'a pas été établi que des progrès mesurables aient été réalisés dans la promotion de la représentation des femmes au sein des conseils d'administration des plus grandes sociétés cotées en bourse.