



mars 2023

CHARTE SOCIALE EUROPEENNE

Comité européen des Droits sociaux

Conclusions XXII-3 (2022)

LES PAYS-BAS AU TITRE DE CURAÇAO

Ce texte peut subir des retouches de forme.

La fonction du Comité européen des Droits sociaux est de statuer sur la conformité des situations 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.

Des informations relatives à la Charte, les observations interprétatives et les questions générales formulées par le Comité figurent dans l'Introduction générale à l'ensemble des Conclusions.

Depuis le 10 octobre 2010, les Antilles néerlandaises ont cessé d'exister en tant que partie constitutive du Royaume des Pays-Bas. Deux des cinq îles qui composaient les Antilles néerlandaises – Curaçao et Saint-Martin – sont désormais chacune des parties constitutives du Royaume des Pays-Bas, au même titre qu'Aruba, qui n'est pas affectée par ces changements. Les trois autres îles qui faisaient partie des Antilles néerlandaises – Bonaire, Saint-Eustache et Saba (indiquées dorénavant comme « partie caribéenne ») – sont maintenant des municipalités spéciales, relevant directement de la compétence des Pays-Bas. Toutefois, tandis que la Charte révisée s'applique aux Pays-Bas dans sa partie européenne, sa partie caribéenne reste liée par les engagements souscrits en vertu de la Charte de 1961 au titre des Antilles néerlandaises, tout comme Aruba, Curaçao et Saint-Martin.

Le présent chapitre concerne les Pays-Bas au titre de Curaçao. La Charte de 1961 a été ratifiée par les Pays-Bas en ce qui concerne les Antilles néerlandaises le 22 avril 1980. Le 8 octobre 2010, le gouvernement des Pays-Bas a notifié au Bureau des Traités du Conseil de l'Europe que, avec effet au 10 octobre 2010, les Antilles néerlandaises cesseraient d'exister en tant que partie du Royaume des Pays-Bas et les accords internationaux ratifiés par le Royaume pour les Antilles néerlandaises continueraient de s'appliquer à Curaçao.

L'échéance pour remettre le 9^e rapport était fixée au 31 décembre 2021 et les Pays-Bas au titre de Curaçao l'ont présenté le 8 décembre 2021.

Le Comité rappelle qu'il a été demandé aux Pays-Bas au titre de Curaçao de répondre aux questions ciblées posées au titre de diverses dispositions (questions figurant dans l'annexe à la lettre par laquelle le Comité a demandé un rapport sur la mise en œuvre de la Charte). Le Comité s'est donc concentré sur ces aspects. Il a également examiné les réponses données aux précédentes conclusions de non-conformité, d'ajournement et de conformité dans l'attente d'informations (Conclusions XXI-3 (2018)).

En outre, le Comité rappelle qu'aucune question ciblée n'a été posée au titre de certaines dispositions. Si la conclusion précédente (Conclusions XXI-3 (2018)) a conclu à la conformité de la situation, il n'y a pas eu d'examen de la situation en 2022.

Conformément à la procédure adoptée par le Comité des Ministres lors de la 1196^e réunion des Délégués des Ministres des 2-3 avril 2014, le rapport concernait les dispositions du groupe thématique III « Droits liés au travail » :

- droit à des conditions de travail équitables (article 2) ;
- droit à une rémunération équitable (article 4) ;
- droit syndical (article 5) ;
- droit de négociation collective (article 6) ;
- droit à l'information et à la consultation (article 2 du Protocole additionnel) ;
- droit de prendre part à la détermination et à l'amélioration des conditions de travail et du milieu du travail (article 3 du Protocole additionnel).

Les Pays-Bas au titre de Curaçao ont accepté toutes les dispositions de ce groupe, sauf les articles 2 et 4 de la Charte de 1961, et les articles 2 et 3 du Protocole additionnel.

La période de référence allait du 1^{er} janvier 2017 au 31 décembre 2020.

Les Conclusions relatives aux Pays-Bas au titre de Curaçao concernent 5 situations et sont les suivantes :

- 2 conclusions de conformité : articles 6§1 et 6§3 ;
- 2 conclusions de non-conformité : articles 6§2 et 6§4.

En ce qui concerne l'article 5, le Comité nécessite des informations supplémentaires pour être en mesure d'examiner la situation.

Le Comité considère que l'absence des informations demandées est incompatible avec l'obligation des Pays-Bas au titre de Curaçao de présenter des rapports en vertu de la Charte de 1961.

Le rapport suivant des Pays-Bas au titre de Curaçao traitera des dispositions du groupe thématique IV « Enfants, familles, migrants » :

- droit des enfants et des adolescents à la protection (article 7) ;
- droit des travailleuses à la protection (article 8) ;
- droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique (article 16) ;
- droit de la mère et de l'enfant à une protection sociale et économique (article 17) ;
- droit des travailleurs migrants et de leurs familles à la protection et à l'assistance (article 19).

L'échéance pour soumettre ce rapport était fixée au 31 décembre 2022.

Les Conclusions et les rapports sont disponibles sur www.coe.int/socialcharter.

Article 5 - Droit syndical

Le Comité prend note des informations figurant dans le rapport des Pays-Bas concernant Curaçao.

Le Comité rappelle que dans le cadre du présent cycle de suivi, il a été demandé aux États de répondre aux questions ciblées posées au titre de l'article 5 de la Charte ainsi que, le cas échéant, aux précédentes conclusions de non-conformité, d'ajournement ou de conformité dans l'attente d'informations (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 « Droits liés au travail »).

Le Comité avait ajourné sa conclusion précédente dans l'attente d'informations sur la constitution de syndicats, le droit d'y adhérer ou non, les critères de représentativité, l'autonomie et les prérogatives des syndicats, ainsi que le champ d'application personnel (Conclusions XXI-3 (2018)).

L'appréciation du Comité portera donc sur les informations fournies dans le rapport en réponse à la conclusion d'ajournement ainsi qu'aux questions ciblées.

Taux de syndicalisation

Le rapport ne contient aucune information à ce sujet.

Constitution de syndicats et d'organisations patronales

Le rapport indique qu'il n'y a pas de conditions spécifiques pour la création d'un syndicat. Tout le monde peut créer une association en vertu du Code civil, mais les statuts de l'association doivent être enregistrés afin de garantir qu'elle dispose de la pleine capacité juridique. Par ailleurs, le Comité comprend qu'il ne doit y avoir aucune objection de la part du ministre concerné. Le Comité souhaite savoir si un ministre peut s'opposer à la constitution d'un syndicat. De plus, il demande si des droits sont exigibles lors de l'enregistrement d'un syndicat.

Liberté d'adhérer ou non à un syndicat

Selon le rapport, la Constitution garantit le droit syndical. Le Comité demande que le prochain rapport indique si le droit de ne pas adhérer à un syndicat est protégé.

Le Comité rappelle à cet égard qu'aucun travailleur ne peut être contraint d'adhérer à un syndicat ou d'en rester membre. Toute forme de syndicalisme obligatoire est contraire à l'article 5. La liberté garantie par l'article 5 implique que l'exercice du droit d'affiliation d'un travailleur à un syndicat résulte d'un choix ; partant, elle ne peut être décidée par ce travailleur sous l'influence de contraintes qui rendent impossible l'exercice de cette liberté. Pour faire respecter cette liberté, le droit interne doit interdire clairement toute clause de monopole syndical avant ou après embauche ainsi que toutes les clauses de sécurité syndicale (y compris les retenues automatiques sur les salaires de tous les travailleurs, syndiqués ou non, destinées à financer le syndicat présent dans l'entreprise). Par conséquent, les clauses des conventions collectives ou des accords légalement autorisés en vertu desquelles des emplois sont réservés en pratique aux membres d'un syndicat donné constituent une violation de la liberté garantie par l'article 5.

Le droit interne doit garantir le droit des travailleurs d'adhérer à un syndicat et prévoir des sanctions et recours efficaces en cas de non-respect de ce droit. Les membres des syndicats doivent être protégés contre toute conséquence préjudiciable que leur affiliation ou leurs activités pourraient avoir sur leur emploi et notamment toute forme de représailles ou de discrimination en matière de recrutement, de licenciement ou de promotion liées à l'appartenance à un syndicat ou à la participation à ses activités. En cas de discrimination pour de tels motifs, le droit interne doit prévoir une réparation suffisante et proportionnée au préjudice subi par la victime.

Le Comité demande également des informations sur les voies de recours en cas de discrimination fondée sur l'appartenance à un syndicat.

Représentativité

Le rapport indique qu'une législation sur la représentativité des syndicats dans la fonction publique n'a pas encore été adoptée mais fournit des exemples de jurisprudence sur cette question. Le Comité demande que le prochain rapport fournisse des informations sur les critères utilisés pour déterminer la représentativité.

Activités syndicales

Selon le rapport, les syndicats ont le droit d'accéder aux lieux de travail et d'y organiser des réunions. Le Comité demande que le prochain rapport continue de rendre compte des activités syndicales.

Champ d'application personnel et restrictions au droit syndical

Le rapport ne contient aucune information sur ces questions. Le Comité demande si tous les travailleurs, dans tous les secteurs, bénéficient du droit syndical, en particulier les fonctionnaires et les policiers. Le Comité considère que, si ces informations ne figurent pas dans le prochain rapport, rien ne permettra d'établir que la situation est conforme à la Charte.

Le Comité note qu'une commission de révision du droit du travail a été créée en 2019. Il demande que le prochain rapport contienne des informations sur toute modification de la législation, ainsi que des informations répondant aux questions ci-dessus. Le Comité considère que, si ces informations ne figurent pas dans le prochain rapport, rien ne permettra d'établir que la situation est conforme à la Charte.

Conclusion

Dans l'attente des informations demandées, le Comité ajourne sa conclusion.

Article 6 - Droit de négociation collective

Paragraphe 1 - Consultation paritaire

Le Comité prend note des informations présentés par les Pays-Bas concernant Curaçao.

Le Comité rappelle qu'aucune question ciblée n'a été posée pour l'article 6§1 de la Charte de 1961. Seuls les États pour lesquels la conclusion précédente avait été une conclusion de non-conformité, d'ajournement ou de conformité dans l'attente d'informations ont donc dû fournir des informations pour cette disposition dans le cadre du présent cycle d'examen (voir l'annexe à la lettre par laquelle le Comité a demandé un rapport sur la mise en œuvre de la Charte de 1961 s'agissant des dispositions du groupe thématique « Droits liés au travail »).

Le Comité ayant considéré dans sa conclusion précédente que la situation des Pays-Bas concernant Curaçao était conforme à la Charte de 1961, il n'y a pas eu d'examen de la situation en 2022. Par conséquent, le Comité réitère sa conclusion précédente.

Conclusion

Le Comité conclut que la situation des Pays-Bas concernant Curaçao est conforme à l'article 6§1 de la Charte de 1961.

Article 6 - Droit de négociation collective

Paragraphe 2 - Procédures de négociation

Le Comité prend note des informations figurant dans le rapport présenté par les Pays-Bas concernant Curaçao.

Le Comité rappelle qu'aucune question ciblée n'a été posée pour l'article 6§2 de la Charte de 1961. Seuls les États pour lesquels la conclusion précédente avait été une conclusion de non-conformité, d'ajournement ou de conformité dans l'attente d'informations ont donc dû fournir des informations pour cette disposition dans le cadre du présent cycle d'examen (voir l'annexe à la lettre par laquelle le Comité a demandé un rapport sur la mise en œuvre de la Charte de 1961 s'agissant des dispositions du groupe thématique « Droits liés au travail »).

Le Comité rappelle aussi que dans son Introduction générale aux Conclusions XXI-3 (2018), il avait posé une question générale au titre de l'article 6§2 de la Charte de 1961 et demandé aux États de fournir dans le prochain rapport des informations sur les mesures prises ou envisagées pour garantir le droit de négociation collective des travailleurs indépendants et des autres travailleurs ne relevant pas de la définition habituelle du travailleur dépendant.

Dans sa conclusion précédente, le Comité avait considéré que la situation des Pays-Bas concernant Curaçao n'était pas conforme à l'article 6§2 de la Charte de 1961 au motif qu'il n'avait pas été établi que la promotion de la négociation collective était suffisante (Conclusions XXI-3 (2018)). L'appréciation du Comité portera donc sur les informations fournies dans le rapport en réponse à la conclusion précédente de non-conformité et à la question générale.

Le Comité a précédemment noté le manque d'informations concernant le nombre de salariés couverts par des conventions collectives (Conclusions XXI-3 (2018)). Le gouvernement indique en réponse qu'il ne détient pas les informations demandées, mais que des plans sont en cours pour mettre au point un mécanisme permettant de les collecter. Le Comité réitère donc sa demande d'informations et reconduit sa précédente conclusion de non-conformité.

Étant donné que le rapport ne fournit aucune information pertinente en réponse à la question générale susmentionnée, le Comité réitère sa demande d'informations sur les mesures prises ou envisagées pour garantir le droit de négociation collective des travailleurs indépendants et des autres travailleurs ne relevant pas de la définition habituelle du travailleur dépendant.

Covid-19

Le rapport ne fournit aucune information en réponse à la question concernant les dispositions spéciales liées à la pandémie.

Conclusion

Le Comité conclut que la situation des Pays-Bas concernant Curaçao n'est pas conforme à l'article 6§2 de la Charte de 1961 au motif qu'il n'est pas établi que la promotion de la négociation collective soit suffisante.

Article 6 - Droit de négociation collective

Paragraphe 3 - Conciliation et arbitrage

Le Comité prend note des informations figurant dans le rapport des Pays-Bas concernant Curaçao.

Le Comité rappelle qu'aucune question n'a été posée pour l'article 6§3 de la Charte de 1961. Seuls les Etats pour lesquels la conclusion précédente avait été une conclusion de non-conformité, d'ajournement ou de conformité dans l'attente d'informations ont donc dû fournir des informations pour cette disposition dans le cadre du présent cycle d'examen (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 du groupe thématique « Droits liés au travail »).

Le Comité avait ajourné sa conclusion précédente dans l'attente des informations demandées. Il avait demandé en quoi consistaient les procédures de conciliation et de médiation et avait souligné que, dans l'hypothèse où les informations demandées ne figureraient pas dans le prochain rapport, rien ne permettrait d'établir que la situation soit conforme à la Charte (Conclusions XXI-3 (2018)).

Dans son rapport, le Gouvernement indique que le Bureau de la médiation du travail traite des conflits collectifs du travail (alors que le Bureau des plaintes du ministère du Développement social, du Travail et de la Prévoyance sociale traite des conflits individuels du travail et que le Bureau de la médiation sociale traite des litiges familiaux et des conflits de voisinage).

Le rôle du médiateur et la procédure de conciliation/médiation (Bureau de la médiation du travail) sont réglementés par l'ordonnance de 1946 sur les conflits du travail. En particulier, les articles 14.a et 14.b de cette ordonnance disposent que le médiateur :

- peut organiser un référendum d'entreprise, afin d'établir quel groupe de travailleurs/syndicat a le soutien de la majorité des travailleurs et pourra les représenter ;
- doit, à la demande de l'employeur ou des travailleurs, assister les parties et assurer la conciliation/médiation lors de la négociation d'une convention collective de travail.

Ces dispositions précisent en outre les droits et obligations des parties durant la procédure (e.g. fournir au médiateur toute l'assistance et la coopération qui leur sont demandées, et qu'ils sont raisonnablement capables de fournir).

Le Gouvernement ajoute que si dans le processus de conciliation ou de médiation, le Bureau de la médiation du travail ne parvient pas à un accord, les parties concernées peuvent porter leurs différends devant la Cour de justice de Curaçao pour un règlement judiciaire.

Le Comité relève que l'ordonnance de 1946 sur les conflits du travail prévoit aussi une procédure d'arbitrage (articles 12 et 13). Le Comité comprend de ces dispositions que le recours à l'arbitrage n'est possible que si toutes les parties au litige y consentent (voir notamment l'article 12§4 : « Aucun différend ne peut être soumis à un tribunal arbitral si les parties ne s'engagent pas [...] à se conformer à la décision du tribunal arbitral »). Le Comité demande si tel est bien le cas.

Le Comité demande aussi que le Gouvernement précise, dans le prochain rapport, si les procédures de conciliation/médiation et d'arbitrage prévues par l'ordonnance de 1946 sur les conflits du travail s'appliquent au secteur privé et au secteur public.

Conclusion

Dans l'attente des informations demandées, le Comité conclut que la situation des Pays-Bas concernant Curaçao est conforme à l'article 6§3 de la Charte de 1961.

Article 6 - Droit de négociation collective

Paragraphe 4 - Actions collectives

Le Comité prend note des informations figurant dans le rapport des Pays-Bas concernant Curaçao.

Le Comité rappelle qu'aucune question ciblée n'a été posée pour l'article 6§4 de la Charte de 1961. Seuls les Etats pour lesquels la conclusion précédente avait été une conclusion de non-conformité, d'ajournement ou de conformité dans l'attente d'informations ont donc dû fournir des informations pour cette disposition dans le cadre du présent cycle d'examen (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 du groupe thématique « Droits liés au travail »).

Le Comité rappelle aussi que dans son Introduction générale aux Conclusions XXI-3 (2018), il avait posé une question générale au titre de l'article 6§4 et demandé aux Etats de fournir dans le prochain rapport des informations sur le droit de grève des membres de la police et sur les restrictions dont il serait éventuellement assorti.

Dans sa conclusion précédente, le Comité avait considéré que la situation des Pays-Bas concernant Curaçao n'était pas conforme à l'article 6§4 de la Charte de 1961 au motif qu'il n'était pas établi que le droit de grève soit suffisamment garanti (Conclusions XXI-3 (2018)). L'appréciation du Comité portera donc sur les informations fournies dans le rapport en réponse à la conclusion de non-conformité et à la question générale.

Droit à des actions collectives

Dans sa conclusion précédente, le Comité avait noté que le rapport du Gouvernement contenait peu d'informations sur le droit de grève. Il avait en conséquence demandé que le prochain rapport fournisse des informations actualisées et complètes sur i) la définition de l'action collective et les circonstances dans lesquelles elle est licite ; ii) les personnes habilitées à mener une action collective ; iii) les restrictions particulières au droit de grève et les exigences de procédures ; et iv) les conséquences d'une grève.

Dans son rapport, le Gouvernement indique que le droit aux actions collectives, y compris le droit de grève, est un droit social fondamental. Le droit de grève n'est toutefois pas absolu et la légitimité d'une grève peut être soumise à l'appréciation du juge. Le juge peut interdire certaines actions s'il est établi qu'une restriction est requise d'urgence d'un point de vue « social » ou s'il existe un « besoin ». Pour fonder sa décision, le juge tient compte de l'ensemble des circonstances, notamment : de la nature et de la durée de la grève ; de la relation entre la grève et le but poursuivi ; du préjudice causé aux intérêts de l'employeur ou de tiers. En bref, le droit de grève est un droit fondamental des travailleurs qui doit être respecté, mais pas « à tout prix ».

Le Comité souligne que ces informations sont incomplètes et ne lui permettent pas d'établir si la situation concernant le droit des travailleurs à des actions collectives est conforme à l'article 6§4 de la Charte. Par conséquent, il réitère sa demande que le prochain rapport contienne des informations détaillées (avec mention des textes législatifs applicables), pour le secteur privé et le secteur public, sur :

- les objectifs autorisés de l'action collective (conflits concernant la conclusion/la modification d'une convention collective et/ou autres conflits) ;
- les groupes habilités à mener une action collective ;
- les restrictions au droit de grève (restrictions générales, restrictions visant des secteurs essentiels à la communauté, restrictions concernant la fonction publique) ;
- les exigences de procédure ;
- les conséquences éventuelles de la participation à une grève (retenue de salaire, licenciement, etc.).

Dans l'intervalle, le Comité réitère sa conclusion de non-conformité sur ce point.

Droit de grève des membres de la police

Dans son rapport, le Gouvernement indique qu'il n'y a pas d'interdiction de grève pour la police. Cela étant, les membres de la police doivent maintenir l'ordre public au quotidien et, de par la nature de la profession, manier le droit de grève « avec beaucoup de prudence ». Pour le moins, l'exercice de ce droit devrait être précédé « bien avant la grève » d'un avis officiel d'un syndicat reconnu (NAPB ou SAP).

Le Comité demande que le prochain rapport contienne des informations détaillées sur les exigences de procédure devant être satisfaites par les membres de la police qui appellent à faire grève.

Covid-19

Dans le cadre de la crise liée à la pandémie de covid-19, le Comité a demandé à tous les Etats de fournir des informations :

- sur les mesures spécifiques prises durant la pandémie pour garantir le droit de grève ;
- en ce qui concerne les services minimaux ou essentiels, sur toute mesure introduite en lien avec la crise de la covid-19 ou durant la pandémie pour restreindre le droit des travailleurs et des employeurs de mener des actions revendicatives.

Le Comité relève que le Gouvernement n'a pas fourni les informations demandées.

Le Comité rappelle que dans sa Déclaration sur la covid-19 et les droits sociaux adoptée le 24 mars 2021, il a précisé que l'article 6§4 de la Charte implique un droit des travailleurs à mener une action collective (par exemple, un arrêt de travail) pour des raisons de santé et de sécurité au travail. Cela signifie, par exemple, que des grèves en réaction à un manque d'équipement de protection individuelle adéquat ou à l'absence de protocole de distanciation, de désinfection et de nettoyage sur le lieu de travail entreraient dans le champ d'application de la protection offerte par la Charte.

Conclusion

Le Comité conclut que la situation des Pays-Bas concernant Curaçao n'est pas conforme à l'article 6§4 de la Charte de 1961 au motif qu'il n'est pas établi que le droit de grève soit suffisamment garanti.