

LES DÉFIS DU DROIT SOCIAL EN CHINE, 20 ANS APRÈS L'INTRODUCTION DE L'« ÉCONOMIE SOCIALISTE DE MARCHÉ »

p. 1 Zheng Aiqing

Avant-propos de la coordinatrice du Dossier Thématique

p. 3 Fan Wei

Le champ d'application du droit du travail et de l'emploi en Chine

p. 13 Yang Fei

La législation sur l'emploi en Chine

p. 23 Li Kungang

Le contrat de travail en Chine

p. 33 Liu Cheng

Les conflits collectifs en Chine

p. 45 Zheng Qiao

Les différents modes de déclenchement de la négociation collective en Chine

p. 53 Lin Jia et Wu Wenfang

L'assurance maladie en Chine

p. 63 Jiang Yue

La santé et la sécurité au travail des travailleurs migrants en Chine

p. 75 Zhou Changzheng

Droit de l'assurance vieillesse en Chine : quelle couverture sociale pour les travailleurs migrants ?

ACTUALITÉS JURIDIQUES INTERNATIONALES

p. 89 Afrique du Sud

p. 91 Algérie

p. 93 Argentine

p. 95 Australie

p. 97 Bulgarie

p. 99 Cameroun

p. 101 Chili

p. 103 Conseil de l'Europe

p. 105 Cour Interaméricaine des Droits de l'Homme

p. 107 Espagne

p. 109 États-Unis

p. 111 Fédération de Russie

p. 113 France - Droit du travail

p. 115 Mexique

p. 117 OIT

p. 119 Pays-Bas

p. 121 Portugal

p. 123 Roumanie

p. 125 Royaume-Uni

p. 127 Union Européenne - Droit du travail

p. 129 Union Européenne - Droit de la sécurité sociale

LIU CHENG

Professeur en droit du travail et de la sécurité sociale à la Faculté de Droit et de Sciences Politiques de la Shanghai Normal University, Secrétaire générale de l'Association asiatique de droit du travail (Asian Society of Labor Law).

Thèmes de recherche : Droit du travail et Droit de la sécurité sociale. Parmi ses publications :

~ « Social Logos vs Social Security Law », Guangxi Social Sciences, 2003.

~ « A study on corporate social security responsibility », Peking University Law Journal, 2006.

LES CONFLITS COLLECTIFS EN CHINE *



ABSTRACT

Collective dispute in China is a hazy notion that refers to both individual dispute involving several employees and industrial dispute, which is no good for the settlement of labor disputes. To avoid confusion and resolve different disputes in appropriate ways, a rigorous classification and precise definition of concepts involved is required. Meanwhile, the establishment of the settlement mechanism for industrial dispute and reform of mediation of individual dispute seem necessary to prevent the alternative dispute resolution to be forced and unnecessary. In addition, changing the appointment method of the leaders of grass-root unions (direct election), as the prerequisite, to activate these unions on their right and obligation on behalf of employees in lawsuits, in case of individual conflicts.

KEY WORDS : collective dispute, industrial relations, labor.

RÉSUMÉ

Le conflit collectif en Chine est une notion vague, qui désigne à la fois les litiges individuels impliquant plusieurs salariés et les conflits industriels. Afin d'éviter toute confusion et de résoudre les différents conflits de manière appropriée, une classification rigoureuse ainsi qu'une définition précise des notions s'imposent. Parallèlement, l'instauration d'un mécanisme de règlement des conflits sociaux et une réforme des mécanismes de médiation des litiges individuels semblent indispensables pour éviter que ce mode alternatif de résolution des conflits ne soit imposé aux parties et ne s'avère inutile. En outre, la modification du mode de désignation des dirigeants des syndicats locaux (en vue de leur élection directe) constituerait une condition préalable pour que ces syndicats soient plus actifs en matière de représentation des salariés dans les actions en justice en cas de litiges individuels.

MOTS CLÉS : conflit collectif, relations professionnelles, travail.

* La recherche réalisée pour cet article est soutenue par la China Law Society (CLS (2011) C41) et par la Shanghai Municipal Commission of Education (J50406).

En Chine, le conflit collectif (*ji ti zheng yi*) est souvent désigné par l'expression « incident de masse » ; c'est une notion floue qui inclut en réalité d'autres types de litiges, différents du « conflit de travail de masse ». Cette dernière expression est en même temps distincte de celle de « conflit industriel » (*chan ye jiu fen*). En fait, la première notion (*ji ti zheng yi*) englobe deux types de situations : le conflit industriel (*chan ye jiu fen*)¹ et le litige impliquant plus de 10 salariés². Cela signifie qu'à l'heure actuelle, l'expression « conflit de travail de masse » désigne à la fois les conflits de travail relatifs à la convention collective³, y compris les litiges survenant au cours du processus de signature de la convention collective et ceux naissant durant son exécution⁴ ainsi que les litiges impliquant plus de 10 salariés (*gebie zheng yi*).

Dans le passé, le conflit collectif se référait uniquement au conflit impliquant plus de 3⁵ ou 10 salariés. Le terme juridique de « conflit collectif » est apparu pour la première fois dans les dispositions provisoires sur le règlement des conflits du travail dans les entreprises d'État, promulguées par le Conseil d'État (*Guó wù yuàn*) le 31 juillet 1987 et caduques depuis le 1^{er} août 1993, qui édictaient que le conflit

de travail impliquant plus de 10 salariés partageant des causes communes, était un conflit collectif de travail. Aujourd'hui encore, nombreux sont ceux qui utilisent le terme de conflit de masse pour faire référence à des litiges impliquant plus de 10 salariés. De même, la plupart des universitaires et des praticiens utilisent ce terme pour se référer aux « litiges – individuels – de masse » (*quntixing lao dong zheng yi*)⁷, aux « litiges – individuels – de groupe » (*jituan zheng yi*) et aux « conflits de contrat collectifs »⁸. Dans les statistiques sur le travail formel, les données concernant les conflits collectifs portent sur les droits en cas de « litiges – individuels – de masse »⁹, alors que dans les statistiques relatives au travail informel, les conflits collectifs étaient plutôt des litiges – individuels – de masse et des conflits industriels.

Pour éviter toute confusion, nous analyserons comparativement la terminologie étrangère. Concernant les conflits sociaux, il n'existe pas réellement de désaccord terminologique. Les conflits industriels (*chan ye jiu fen*) sont les conflits qui surgissent du fait de désaccords dans une relation professionnelle, c'est à dire entre employeur et salariés habituellement représentés par un syndicat, désaccord portant sur les conditions de travail. Un conflit

¹ L'article 84 de la Loi sur le travail de la République Populaire de Chine (RPC) prévoit une procédure de règlement de ce type de conflit, bien que l'expression « *chan ye jiu fen* » ne soit pas expressément utilisée dans le texte. De même, nombreux sont les universitaires et praticiens du droit qui utilisent cette expression, Cf. notamment Chang Kai (ed.), *Labor Relation*, China Labor and Social Security Press, Beijing, 2005.

² L'article 7 de la loi sur la médiation et l'arbitrage des conflits de travail de la République Populaire de Chine, en vigueur depuis le 1er mai 2008, dispose que : « quand un différend implique plus de 10 salariés et que les salariés partagent les mêmes réclamations, ils peuvent confier à leurs représentants le soin de participer à la médiation, à l'arbitrage ou à l'action en justice ». Mais l'article 13 des Règles d'organisation de l'arbitrage des conflits de travail et des conflits personnels, en vigueur à compter du 20 janvier 2010, utilise, quant à lui, l'expression conflit impliquant plus de 10 personnes.

³ En Chine, la convention collective est littéralement appelée « contrat collectif ». Pour faciliter la lecture, les deux termes seront indifféremment utilisés pour désigner la même notion.

⁴ Selon l'article 84 de la Loi sur le travail de la RPC, « les cas de conflits ayant pour cause la signature de conventions collectives doivent être traités par le biais d'une consultation de toutes les parties concernées, réunies par les services administratifs du travail du gouvernement populaire local, si ces cas ne peuvent pas être résolus par le biais d'une consultation entre les parties impliquées. Les cas de conflits ayant pour cause la mise en œuvre des conventions collectives doivent être portés devant une Commission d'arbitrage des conflits du travail, si ces cas ne peuvent pas être résolus par le biais d'une consultation entre les parties impliquées. La partie qui a des objections sur la décision peut intenter une action en justice auprès du Tribunal populaire dans les 15 jours suivant la réception de la décision ».

⁵ Dispositions de la République Populaire de Chine sur le Règlement des conflits du travail en entreprise, entrées en vigueur le 1er août 1993, caduques depuis le 1er mai 2008.

⁶ Guan Huai (ed.), *Labor Law*, 2nd ed., Renmin University Press, Beijing, 2001, p. 278.

⁷ Cf. Wang Quaning, *Labor Law*, Beijing, Law Press, 2008. pp. 421-422.

⁸ Le Livre annuel des statistiques de la Chine et le Communiqué sur le développement du travail et de la sécurité sociale (comprenant les statistiques sur les entreprises et celles sur le développement des ressources humaines et de la sécurité sociale) utilisent le terme de « conflit collectif de travail » depuis 1993.

peut engendrer un mouvement social qui prend habituellement la forme d'une grève. En Inde, par exemple, la loi sur les conflits industriels de 1947 est la principale législation sur le règlement de tous les conflits sociaux. Selon cette loi, le terme « conflit industriel » signifie « tout conflit ou différend entre employeurs ou entre employeurs et travailleurs, ou encore entre travailleurs, lié au travail ou au non-emploi, ou encore lié aux conditions de travail de quelque personne que ce soit ». Le Sri-Lanka dispose également des mêmes dispositions dans une loi sur les conflits industriels.

Certains pays utilisent le terme « conflit du travail » pour désigner toutes sortes de conflits, les conflits sociaux comme les litiges individuels. En Allemagne, par exemple, les conflits de travail incluent les conflits relatifs aux droits et ceux relatifs aux normes ; ces derniers comprenant les conflits relatifs aux conventions collectives et à la loi allemande sur les relations sociales dans l'entreprise⁹. En Suède, selon la loi sur les conflits du travail et la procédure judiciaire les conflits du travail se réfèrent aux conflits relatifs à la négociation des conventions collectives et à ceux portant sur les relations entre employeurs et salariés.

D'autres pays utilisent aussi le terme de « conflit du travail » pour désigner un conflit social ; c'est notamment le cas aux États-Unis d'Amérique. Au Japon, les conflits collectifs sont appelés également conflits du travail¹⁰ et les termes « litige du travail individuel » et « litige individuel lié au travail »¹¹ sont utilisés pour désigner un

litige individuel. Au Japon, selon la loi d'ajustement sur les relations de travail un conflit du travail doit désigner un désaccord entraînant soit des actions de contestation soit un risque que de telles actions surviennent (Article 6). Par ailleurs, l'Organisation Internationale du Travail (OIT) utilise, en anglais, simultanément et indifféremment les expressions conflit social ou industriel (*industrial dispute*)¹² et conflit du travail (*labor dispute*)¹³.

Etant donné que la plupart des pays utilisent indifféremment les termes de « conflit industriel »¹⁴ ou de « conflit du travail »¹⁵ pour parler d'un conflit relatif à la convention collective, pour éviter toute confusion, l'expression « conflit industriel » devrait être utilisée en droit chinois pour faire référence à un conflit collectif, ces deux termes devant être considérés comme équivalents. De la même manière, s'agissant des litiges – individuels – de masse, il est possible d'utiliser les expressions de litige de classe ou encore de litige de groupe. Les notions connexes sont principalement les mouvements sociaux et

⁹ Wilhelm Dutz, *Arbeitsrecht*, 5th ed., traduit par Zhang Guowen, Beijing, Law Press, 2005, pp. 355-359.

¹⁰ L'article 6 de la *Labor Relations Adjustment Act* prévoit que, dans cette loi, un conflit de travail doit signifier un désaccord à propos de réclamations en rapport avec les relations de travail, désaccord apparaissant entre les parties concernées par les relations de travail et entraînant soit la survenance d'actions de contestation, soit un risque que de telles actions surviennent. L'article 7 dispose que, dans cette loi, une action de contestation doit signifier soit une grève, soit un ralentissement, soit un blocage ou soit encore toute action ou non-action entravant le cours normal de l'activité d'une entreprise, mené par les parties concernées par la relation de travail, dans l'objectif d'obtenir satisfaction à leurs réclamations respectives.

¹¹ Voir la loi pour la promotion de la résolution des litiges individuels liés au travail.

¹² La Convention n° 160 de l'OIT sur les statistiques du travail de 1985, prévoit que, « chaque membre ratifiant la Convention s'engage à régulièrement collecter, compiler et publier les statistiques de base du travail, qui doivent être progressivement étendues, selon ses ressources, afin de couvrir les cas suivants : ... (i) conflits sociaux ». R92, La Recommandation sur l'arbitrage et la conciliation volontaire, de 1951 énonce que les mécanismes de conciliation volontaire doivent être rendus accessibles afin d'aider à la prévention et au règlement des conflits sociaux entre employeurs et travailleurs.

¹³ La Convention n° 154 de l'OIT sur les négociations collectives, de 1981, stipule « ... que les organes et les procédures de règlement des conflits du travail soient conçus de telle manière qu'ils contribuent à promouvoir la négociation collective » (article 5, alinéa 2, e.).

¹⁴ Dans la plupart des pays, les conflits collectifs sont appelés conflits sociaux. Par exemple, en Inde, il existe une loi spécifique intitulée *Industrial Dispute Act* (Loi sur les conflits sociaux) ; en Jamaïque, il existe une loi appelée *Labor Relations and Industrial Dispute Act* (Loi sur les relations de travail et les conflits sociaux).

¹⁵ La Loi nationale américaine sur les relations de travail (*American National Labor Relations Act*) de 1935 donne la définition suivante des conflits du travail (*labor dispute*) : Le terme de « conflit du travail » inclut toute controverse concernant l'objet, les termes et les conditions de travail, ou bien l'association ou la représentation des personnes au cours de la négociation, la modification, le maintien, le changement ou la recherche d'un arrangement des conditions de travail, peu important de savoir si les parties au litige se trouvent ou non dans une relation immédiate de travail.

les notions relatives au règlement des conflits telles que le compromis, la médiation, l'arbitrage et l'action en justice, ou la coordination administrative.

En Chine, les mouvements sociaux incluent la grève (souvent appelée débrayage) et les ralentissements. Les grèves englobent celles consécutives aux négociations collectives et à des revendications de droits légaux. Dans le passé, ce sont ces dernières qui étaient à l'origine de la plupart des grèves. En l'état actuel du droit, il n'existe aucune législation sur les grèves et les règles concernant les autres types d'actions collectives sont très limitées. La loi sur les syndicats en République Populaire de Chine ne mentionne que les arrêts de travail et les actions de ralentissement¹⁶.

Concernant le règlement des conflits collectifs, il existe deux types de mécanismes ; l'un pour les conflits industriels, l'autre pour les conflits de masse. Le règlement d'un conflit industriel est très simple puisque seule l'intervention administrative¹⁷ est possible, sans pour autant que les règles ne soient vraiment détaillées.

En ce qui concerne le mécanisme de règlement des conflits de masse, c'est le même que celui s'agissant des litiges individuels « tour court » à savoir le compromis, la médiation, l'arbitrage et l'action en justice. L'action en justice est régie par la procédure de droit civil et il n'existe pas de règles spécifiques. L'arbitrage est semblable au système des tribunaux de travail allemands. S'agissant du

compromis, il s'agit d'un mécanisme informel sans participation d'une tierce partie. En revanche, pour ce qui est de la médiation, le mécanisme est souvent confus. Il faudrait donc souligner que la différence entre le compromis et la médiation réside dans le fait que deux parties seulement prennent part au compromis, alors qu'elles sont trois dans la médiation.

Le système de la médiation étant très complexe en Chine, quelques explications supplémentaires s'imposent. Le système de médiation des conflits du travail peut être pris au sens large ou étroit. Dans son sens étroit, il est également dénommé système de médiation spécial des conflits du travail ; on fait alors référence au système juridique dans lequel un organisme spécialisé de règlement des conflits du travail, en vertu de la loi et des réglementations, en s'appuyant sur des communications et des consultations, aide les deux parties au conflit à conclure un accord de plein gré. Dans son sens large – également appelé système de médiation général des conflits du travail – on fait référence au système juridique sur la base duquel un organisme autorisé de règlement des conflits de travail, en vertu de la loi et des réglementations en recourant à des communications et des consultations, aide les deux parties impliquées à conclure un accord de plein gré. Le système général de médiation comprend donc la médiation spéciale et populaire des conflits du travail, l'arbitrage des conflits du travail et la médiation judiciaire des conflits du travail.

Cette présentation sommaire des modes de règlement (l'un pour les conflits industriels, l'autre pour les conflits de masse) impose une mise en perspective globale et notamment l'exposé d'une approche historique du conflit collectif et de ses mécanismes de résolution (I) afin de parvenir à en comprendre la teneur, les enjeux et les voies de résolution actuels (II). En effet, la vague de grèves que connaît la Chine marque un tournant dans les relations sociales du pays qui appelle à une analyse critique du système existant. Ainsi, l'examen de la tendance que suit actuellement les conflits collectifs et les voies d'amélioration du mécanisme de résolution qui sont proposés enrichiront et concluront notre propos (III).

¹⁶ Si une entreprise ou une institution publique est l'objet d'un arrêt de travail ou de mesures de ralentissement, le syndicat doit représenter les salariés pour négocier avec l'entreprise ou l'institution publique ou toute autre autorité compétente afin de faire connaître les points de vues et les revendications des salariés et de proposer des solutions. L'entreprise ou l'institution publique doivent satisfaire les exigences raisonnables des salariés. De plus, le syndicat doit assister l'entreprise ou l'institution publique dans leur travail afin de permettre la reprise la plus rapide possible du processus normal de production (Article 27 de la loi sur les syndicats en République Populaire de Chine).

¹⁷ Voir l'article 84 précité de la loi sur le Travail de la RPC, en vertu duquel ces conflits « ... doivent être traités par le biais d'une consultation de toutes les parties concernées, réunies par les services administratifs du travail du gouvernement populaire local, si ces cas ne peuvent pas être résolus par le biais d'une consultation entre les parties impliquées... ».

I - L'approche historique du conflit collectif et des mécanismes de résolution

Les manifestations et les modes de règlement des conflits industriels (A) et des conflits de masse (B) ont connus des évolutions distinctes au cours de l'histoire de la Chine. Les mécanismes de résolution des conflits de masse s'articulent pour leur part autour de la médiation et de l'arbitrage (C)

A - Les conflits industriels

Étant confondues avec des actions liées aux conflits de masse, il n'existe pas de statistiques précises sur les actions liées aux conflits industriels. De plus, les grèves sont aussi souvent intégrées aux statistiques sur les incidents de masse alors que les grèves à petite échelle sont souvent traitées par les gouvernements locaux. Il faut observer que la proportion des grèves relatives aux conflits industriels a augmenté ces dernières années.

En ce qui concerne les manifestations et le règlement des conflits industriels, des changements ont vu le jour au cours de l'histoire de la Chine. En 1975, la Constitution a d'abord promulgué le droit de grève, droit qui a été maintenu par celle de 1978. Mais, aucune règle concrète n'existait sur l'exercice du droit de grève, hormis l'exonération de responsabilité civile et pénale. Depuis 1982, la disposition sur la liberté du droit de grève a été abrogée.

En 1992, la loi sur les syndicats en République Populaire de Chine a apporté une réponse positive aux débrayages et aux ralentissements de travail, et a, dans une certaine mesure, reconnu le droit de grève. La loi sur les syndicats, modifiée en 2001 a maintenu ces dispositions¹⁸, sans introduire toutefois l'exonération de responsabilité civile. La législation locale de Shenzhen possède des règles plus détaillées sur les actions comme le débrayage collectif, le ralentissement et le blocage, et des restrictions en périodes de trêve¹⁹.

¹⁸ Voir l'article 27 susmentionné.

¹⁹ Articles 52 et 53 des Règlements de la zone économique spéciale de Shenzhen sur la Promotion des relations de travail harmonieuses de 2007.

Le mécanisme de résolution des conflits industriels n'a jamais été mis en place. Il existe uniquement une coordination administrative dépourvue de règles détaillées. En pratique, les conflits industriels sont souvent résolus différemment selon les régions ; ils font souvent l'objet de répression et sont réglés de la même façon que les conflits de masse.

B - Les conflits de masse

Selon le Bulletin national des statistiques du travail et le livre annuel (*National Labor Statistical Bulletin and Yearly Book*), les Commissions d'arbitrage du travail ont estimé recevables et jugés 12 358 cas de conflits du travail en 1993, dont 684 étaient des conflits de masse ; 11 400 cas ont été résolus, dont 6 041 par des médiations. En 2000, sur les 135 206 cas qui ont été traités, 8 247 étaient des conflits de masse et 72 000 ont été résolus par des médiations. En 2005, sur les 313 773 cas qui ont été admis, 19 000 étaient des conflits de masse. En 2008, sur les 693 465 cas admis, 22 000 étaient des conflits de masse et 237 000 cas ont été réglés par le biais de médiations. En 2009, sur les 870 000 cas qui ont été traités, 188 000 ont été résolus par des médiations et 14 000 étaient des conflits de masse. En 2010, 1 264 000 cas ont été résolus par des arbitrages et des médiations, dont 879 000 par des médiations ; 601 000 cas (dont 9 000 étaient des conflits de masse ont été traités par les Commissions d'arbitrage du travail²⁰.

Ces données montrent que le nombre des conflits de masse admis par les Commissions d'arbitrage du travail a augmenté, passant de 684 cas en 1993 à 22 000 en 2008, soit une multiplication par 32. En même temps, ce chiffre a diminué à compter de 2009 en passant de 14 000 à 9 000 en 2010, avec parallèlement une augmentation rapide du nombre des médiations.

C - La résolution des conflits de masse

Le mécanisme de règlement des litiges de masse comprend de la médiation et de l'arbitrage. Le mécanisme officiel de médiation des conflits du travail a été mis en place par le Dispositif relatif à la procédure de résolution

²⁰ Il faut souligner que les statistiques de 2010 incluent les médiations de travail spécialisées.

des conflits du travail du Ministère du travail en 1950. Le Conseil d'État (*Guó wù yuàn*) a adopté des règles sur le règlement des conflits du travail en 1987 et en 1993 la Commission permanente de l'Assemblée nationale populaire (*Quánguó Rénmín Dàibǎo Dàhuì*) a promulgué la loi sur la médiation et l'arbitrage des conflits du travail. La loi sur la procédure civile et celle sur la médiation populaire comportent également des règles sur la médiation des conflits du travail.

En vertu de la réglementation du Ministère du travail de 1950, l'administration locale du travail servait obligatoirement de médiateur dans les conflits du travail. Avec les dispositions du Conseil d'État de 1987 et celles de l'Assemblée Nationale Populaire de 1993, la Commission de médiation des conflits du travail de l'entreprise servait de médiateur, de manière sélective et volontaire. Avec la réglementation du Ministère du travail de 2005, les Commissions locales ou industrielles de médiation des conflits du travail peuvent également remplir ce rôle. Sur le fondement de la loi sur la médiation et l'arbitrage des litiges du travail et de la loi de procédure civile, les organismes de médiation populaire, la Commission d'arbitrage du travail et le Tribunal populaire peuvent également servir de médiateurs dans la résolution des conflits du travail.

Entre 1993 et 2009, selon la Réglementation relative au fonctionnement de la Commission d'arbitrage des conflits du travail promulguée par le Ministère du Travail en 1993, lorsqu'un conflit de masse implique plus de 30 salariés, un tribunal spécial d'arbitrage doit être saisi pour traiter l'affaire, sachant que dans ce cas précis, il existe également des dispositions particulières de procédure.

La Cour suprême a promulgué trois réglementations²¹ sur la « grande médiation » qui autorise la conclusion d'un

²¹ Cf. Plusieurs avis de la Cour Suprême Populaire sur la mise en place d'un mécanisme solide de résolution des litiges et conflits, reliant les actions en justice et les actions non-intentées en justice (avis n° 45 (2009) de la Cour Suprême Populaire); Plusieurs avis sur la Mise en Application Supplémentaire du principe de travail « donnant la priorité à la médiation et combinant médiation et jugement » (avis n°16 (2010) de la Cour Suprême Populaire); et Plusieurs dispositions de la Cour Suprême Populaire sur la procédure judiciaire de confirmation

accord de médiation ayant force de contrat (différent de la loi sur la médiation et l'arbitrage des litiges du travail), encourage la médiation (comprenant la médiation implicitement forcée), et permet aux parties de demander une confirmation judiciaire suite à la conclusion d'un accord de médiation. Dans la pratique, certains gouvernements locaux autorisent les parties à substituer la décision de médiation du Tribunal arbitral par leur propre accord de médiation²².

II - L'analyse des conflits collectifs contemporains et de leur mode de résolution

Après le constat d'évolution récente du conflit industriel (A) et l'exposé du modes de résolution des conflits de masse (B), une analyse critique des mécanismes de médiation des conflits en souligne les divers artifices employés (C) ainsi que les imperfections (D).

A - Le conflit industriel

Dans la Chine contemporaine, les conflits collectifs consistent principalement en des grèves sauvages. Dans le passé, la plupart des grèves découlaient de litiges individuels de travail, et non de manifestations résultant de conflits industriels. Mais, depuis 2010, on constate de plus en plus de grèves liées aux conflits industriels. Cette vague de grèves marque un tournant dans les relations sociales en Chine.

Ainsi, des travailleurs de *Honda Lock* à Zhongshan, province de Guangdong, ont réclamé une augmentation du salaire de base de 1 500 à 2 000 yuans par mois (soit environ de 175 à 230 euros) et une amélioration de leurs droits en matière de négociation collective. Environ 500 travailleurs ont pour cela manifesté devant cette entreprise à capitaux mixtes (*joint-venture*) sino-japonaise en déclarant vouloir élire leurs propres représentants plutôt que d'accepter le « syndicat d'entreprise » imposé à

relatives aux accords de médiation populaire (Interprétation n°5 (2011) de la Cour Suprême Populaire).

²² Voir Zhao Xiaojun et Yu Wenjie, « 60% des cas sont réglés par une médiation extérieure », *Dazhong Daily*, 2 juillet 2009.

toutes les usines de Chine par leurs propriétaires et le Parti communiste. Bien qu'ils n'aient pas réussi à obtenir gain de cause, les travailleurs grévistes ont déclaré que la direction avait cédé un peu de terrain. Cette manifestation est la plus récente des cinq dernières grèves survenues au sein d'usines étrangères. *Honda* a été la cible de la plupart des troubles, et deux de ses fournisseurs n'ont pu reprendre leur production qu'ultérieurement. *Honda* a déclaré que les salariés de *Foshan Fengfu Autoparts* avaient accepté une augmentation de salaire de 366 yuans ; soit une hausse de 23%. Bien que les sociétés japonaises semblent être les plus touchées, elles ne sont pas les seules. En août 2011, le constructeur automobile sud-coréen *Hyundai* a promis une augmentation de salaire de 25% afin de mettre un terme à une grève conduite par 1 000 salariés d'un de ses fournisseurs à Pékin²³. En même temps, l'agitation s'est propagée au sein d'une autre importante base industrielle, dans le delta du fleuve Yangtze, lorsque 2 000 travailleurs d'une usine taïwanaise de pièces détachées d'ordinateurs ont interrompu leur travail dans le district de Pudong à Shanghai. Dans la ville de Kunshan, province de Jiangsu, juste à l'extérieur de Shanghai, des travailleurs en grève d'une usine taïwanaise de caoutchouc ont affronté les forces de police qui essayaient de mettre un terme à leur protestation. Des travailleurs ont également quitté leur poste de travail dans une usine japonaise de machines à coudre industrielles à *Xi An* et dans une usine taïwanaise d'équipement de sport à Jiujiang, dans la province de Jiangxi²⁴.

Une série de grèves s'est répandue dans diverses régions de Chine, alors que des travailleurs nouvellement enhardis ont exigé des salaires plus élevés, de meilleures conditions de travail ainsi que le droit d'élire leurs propres représentants syndicaux, lançant un nouveau défi au Gouvernement et au seul syndicat officiellement autorisé dans le pays. Ces revendications ont constitué un affront pour le syndicat officiel du pays, la Fédération Panchinoise des Syndicats (*Zhōnghuá Quánguó Zǒnggōng Hui* – *All China Federation of Trade Union – ACFTU*)²⁵.

²³ Jonathan Watts, « Chinese workers strike at *Honda* Lock parts supplier », *Guardian*, 11 juin 2010.

²⁴ Keith B. Richburg, « In China, unrest spreads as more workers rally », *Washington Post*, 11 juin 2010.

²⁵ *Idem*.

Étant donné qu'il n'existe pas de règles pour la résolution des conflits industriels, on observe en pratique plusieurs façons de les traiter ; les directeurs d'entreprise eux-mêmes pouvant parfois être amenés à remplir la fonction de médiateur²⁶.

B – Le mécanisme de résolution des conflits de masse

Selon l'article 10 de la loi sur la médiation et l'arbitrage des litiges du travail, en cas de survenance du conflit du travail, l'une des parties peut s'adresser, en vue d'une médiation, à n'importe lequel des organismes de médiation suivants : la Commission de médiation des conflits du travail ou un organisme ayant la fonction de médiateur spécialisée dans les conflits du travail établi dans une municipalité ou une localité environnante.

Ce même article 10 dispose qu'en cas de survenance d'un conflit du travail, l'une des parties peut s'adresser, en vue d'une médiation, à n'importe lequel des organismes de médiation populaire de base légalement établis. D'après l'article 8 de la loi sur la médiation populaire, les entreprises et les institutions publiques ont la possibilité de constituer les commissions de médiation populaire sur la base de leurs propres besoins.

D'après l'article 42 de la loi sur la médiation et l'arbitrage des litiges du travail, le Tribunal arbitral doit mettre en place une médiation avant de rendre une décision. En vertu de l'article 51, les parties doivent mettre en œuvre la décision de médiation ou d'arbitrage dont l'effet juridique est limité dans le temps. Si l'une des parties ne parvient pas à appliquer ces décisions dans le délai imparti, l'autre partie peut s'adresser au Tribunal populaire pour l'exécution de la décision, en accord avec les dispositions de la loi sur la procédure civile y relatives. Le Tribunal populaire qui accepte la demande doit faire exécuter la décision en vertu de la loi.

Selon l'article 9 de la loi sur la procédure civile, le Tribunal populaire doit, en examinant les affaires civiles,

²⁶ Par exemple, M. ZengQinghong, Vice-Président Exécutif du Conseil, Directeur Général de *Guangzhou Automobile Group Co Ltd* a servi de médiateur pour permettre le règlement de la grève chez *Honda*.

mener à bien une conciliation entre les parties sur une base volontaire et légale ; si la conciliation échoue, les jugements doivent être rendus sans délais. En vertu de l'article 85, dans le jugement des affaires civiles, le Tribunal populaire doit distinguer le vrai du faux en se basant sur des faits clairs et concrets, et doit mener à bien la conciliation entre les parties sur la base du volontariat. Selon l'article 128, au terme des débats, un jugement doit être rendu. Quand la conciliation est possible avant le prononcé du jugement, des efforts de conciliation doivent être fournis ; si la conciliation se révèle vaine, un jugement doit être rendu sans délais.

C – Analyse critique du mécanisme de médiation des conflits de masse

L'analyse critique du mécanisme de médiation des conflits de masse en souligne les divers artifices employés, à savoir notamment son caractère forcé (1) redondant (2) et simulé (3) ainsi que l'inutilité de l'accord de médiation (4).

1 – Le caractère forcé de la médiation

Les lois et la politique insistent beaucoup trop sur la médiation apparemment volontaire qui, en réalité, est souvent forcée. Par exemple, selon l'article 42 de la loi sur la médiation et l'arbitrage des litiges du travail, le Tribunal arbitral doit mettre en place une médiation avant de rendre une sentence. D'après l'article 18 de la loi sur la procédure civile, en cas de conflit pouvant être résolu par la voie de la médiation, le Tribunal populaire de base, ou l'organisme de sécurité publique concerné, a la possibilité, avant d'accepter de traiter de l'affaire, de notifier aux parties concernées qu'elles peuvent s'adresser à une Commission de médiation populaire afin qu'elle leur serve de médiateur dans le conflit. Certaines autorités locales bénéficient de dispositions qui prévoient le transfert des affaires depuis les tribunaux vers les syndicats ou qui exigent la mise en place d'une médiation avant que les affaires ne soient admises par les tribunaux²⁷.

²⁷ Voir Dai Lijuan, « People's Court entrust trade unions and invited mediators to mediate labor dispute », *Jiangsu Legal Daily*, 20 août 2005 ; Ma Limin et Zhang Xiaodong, « People's Courts in Sichuan entrust trade unions to mediate labor disputes », *Legal*

2 – La diversité du recours à la médiation

Les dispositions relatives à la médiation sont multiples dans la mesure où elle peut survenir dans divers cas. D'une part, selon l'article 10 de la loi sur la médiation et l'arbitrage des litiges du travail, en cas de survenance d'un conflit du travail, l'une des parties peut s'adresser, en vue d'une médiation, à la Commission de médiation des conflits du travail, aux organismes de médiation populaire de base légalement établis ou encore à un organisme ayant la fonction de médiateur des conflits du travail, établi dans une municipalité ou une localité voisine. D'autre part, aux termes de l'article 42, la Commission d'arbitrage du travail doit mettre en place une médiation avant de rendre une sentence. Et enfin, en vertu de l'article 9 de la loi sur la procédure civile, le Tribunal populaire doit, en jugeant les affaires civiles, mener à bien une conciliation entre les parties sur une base volontaire et légale.

3 – Le caractère simulé de la médiation

Selon l'article 10 de la loi sur la médiation et l'arbitrage des litiges du travail, la Commission de médiation des conflits du travail d'une entreprise doit être composée de représentants des salariés et de représentants de l'entreprise. Les représentants des salariés doivent être membres du syndicat ou bien être désignés par l'ensemble des salariés, alors que les représentants de l'entreprise doivent être désignés par la personne qui dirige l'entreprise. Le président de la Commission de médiation des conflits du travail de l'entreprise doit être membre du syndicat ou être une personne désignée par les deux parties. Aucun tiers indépendant n'étant présent dans cette commission, la médiation est factice et s'apparente à un pur simulacre. Par ailleurs, vus les faits de grève susmentionnés, cette médiation semble inefficace.

4 – L'inutilité de l'accord de médiation

Aux termes de l'article 5 de la loi sur la médiation et l'arbitrage des litiges du travail, lorsqu'un conflit du travail survient, si une des parties ne souhaite pas ou ne parvient pas à régler le conflit par le biais de la

Daily, 18 avril 2007.

consultation, ou encore si une des parties ne respecte pas l'accord de règlement qui a été trouvé, l'une ou l'autre des parties peut, en vue d'une médiation, s'adresser à un organisme de médiation. En outre, si l'une des parties ne souhaite pas de médiation, ou si les parties ne parviennent pas à régler le conflit grâce à la médiation, ou encore si l'une des parties ne respecte pas l'accord de médiation, l'une ou l'autre partie peut alors s'adresser, pour l'arbitrage, à une Commission d'arbitrage des conflits du travail. Et enfin, si une partie est en désaccord avec la sentence d'arbitrage, elle peut tenter une action en justice auprès du Tribunal populaire, sauf disposition particulière de la loi.

D – Les défauts du mécanisme de médiation du conflit industriel

Les imperfections du mécanisme de médiation du conflit industriel portent essentiellement sur la faiblesse du mécanisme tripartite (1) et sur la nomination des représentants syndicaux dans l'entreprise (2).

1 – La faiblesse du mécanisme tripartite

Les syndicats et les associations d'employeurs jouent un rôle très important dans la résolution des conflits industriels. Mais, en Chine, les syndicats au niveau de l'entreprise, sont quasiment inutiles, de même que les organisations patronales qui sont également très faibles.

La Fédération chinoise des syndicats (*Zhōnghuá Quánguó Zǒnggōng Hui – All China Federation of Trade Union – ACFTU*) est l'unique syndicat dans la Chine contemporaine, sa conception ayant été élaborée durant la période de l'économie planifiée. Très puissant au niveau national, il est très faible au niveau de l'entreprise. Il a été réformé ces dernières années. Ainsi, pour illustration, l'expérience d'élections directes de dirigeants syndicaux au niveau de l'entreprise est menée depuis quelques années et la syndicalisation, par la mobilisation, a également été mise en place. Le Comité central du *Communist Party of China (CPC)* et le Conseil d'État exigent une réforme de l'*ACFTU* pour qu'il soit plus adapté au nouveau contexte économique. Mais il faut du temps pour répondre à ces attentes. L'*ACFTU* est donc sur la voie de la réforme, mais le chemin est encore long pour qu'il parvienne à atteindre son but.

Comparées à l'*ACFTU*, les organisations patronales sont très faibles, bien que chaque employeur soit très puissant. L'unique organisation patronale officielle, la Confédération chinoise des entreprises/l'Association chinoise des directeurs d'entreprises (*SEC/SEDA*) peut difficilement participer à la législation du travail d'une part et d'autre part ses affiliés ne sont pas reconnus comme personne morale (elles ne constituent pas des associations au sens juridique du terme). Ainsi lorsqu'une convention collective est signée, elle doit l'être signée avec chaque salarié. Leur capacité à participer aux conflits industriels est par conséquent très réduite.

2 – La nomination des représentants syndicaux dans l'entreprise

Les présidents des syndicats locaux, présents au niveau de l'entreprise, sont payés et souvent choisis par les employeurs. Bien que certains présidents soient directement élus par les travailleurs et que d'autres soient payés par les fédérations syndicales locales, leur proportion reste très faible. Il est donc difficile pour les syndicats de base de jouer un rôle de protection des droits des travailleurs. D'abord, la plupart des présidents n'ont ni la motivation ni la pression pour représenter les intérêts des travailleurs, et ces derniers sont littéralement impuissants face à cet état de choses. Ensuite, la plupart des présidents de syndicats locaux craignent les employeurs du fait de leur situation de subordination juridique ; ils peuvent d'ailleurs être licenciés s'ils prennent la défense des travailleurs. Par exemple, Mr. Tang Xiaodong, ancien président syndical de la *joint-venture* sino-japonaise *Sanhuan Sagami High-Tech Company*, a été renvoyé pour avoir demandé à l'entreprise de signer des contrats de travail avec les travailleurs qui n'en avaient pas encore signés, et pour avoir demandé un fond d'assurance pour des travailleurs spécifiques²⁸.

²⁸ « The Dismissed Trade Union Chairman », available on http://english.cri.cn/4026/2007/10/15/1481@284019_4.htm et Fu Jing, « Unions fight for more recognition », *China Daily*, 16 septembre 2004.

III – Les tendances actuelles des conflits collectifs et l'amélioration du mécanisme de résolution

L'augmentation rapide et globale des conflits collectifs en Chine laisse présager leur évolution en faveur de conflits contre les gouvernements locaux (A). C'est la raison pour laquelle l'amélioration du mécanisme de médiation des conflits de masse s'avère indispensable (B), de même que la réforme de l'*ACFTU* (C). Par ailleurs, la mise en place de mécanismes de résolution des conflits sociaux en Chine apparaît plus que nécessaire, à l'instar des expériences étrangères existantes (D).

A – L'augmentation croissante des conflits collectifs en Chine

Depuis plusieurs années, les conflits de masse augmentent. Bien que l'on ait pu constater une baisse ponctuelle (passant de 14 000 cas en 2009 à 9 000 cas en 2010), il est important de préciser qu'il s'agit d'un phénomène temporaire, dans la mesure où cette diminution est la conséquence directe de médiations forcées. En effet, en 2010, près de 70% des cas ont été réglés par la médiation, alors que ceux admis par les commissions d'arbitrage ont diminué, passant de 875 000 en 2009 à 603 000 en 2010²⁹. Selon l'*ACFTU*, en 2009, les commissions de médiation ont traité 362 000 cas et en ont réglé 137 000, contre 394 000 cas traités et 176 000 réglés en 2010³⁰. Ainsi, il en résulte que les conflits de masse vont continuer à augmenter de manière continue.

Par ailleurs, l'augmentation rapide du nombre de conflits industriels liés au travail sera proportionnelle à l'augmentation du nombre de conflits d'intérêts. Cette tendance est la conséquence de l'industrialisation comme l'a montrée l'histoire des pays développés. Cette tendance peut être observée à travers la vague de grèves qui a suivi celle survenue chez *Honda*. La rapide augmentation des conflits sociaux liés au travail est donc à prévoir.

Enfin, en raison du soutien habituel apporté par les gouvernements aux employeurs et consécutivement du fait de la répression fréquemment subie par les salariés, certains conflits industriels ont évolués en conflits contre des gouvernements locaux. Il est fort probable que plus de conflits sociaux liés au travail évolueront en conflits de ce type. Il en résulte que des gouvernements locaux commencent à changer leur politique mais la généralisation de ce mouvement exigera du temps. D'ici là, les conflits contre les gouvernements locaux ne vont pas encore cesser d'amplifier.

B – L'amélioration du mécanisme de médiation des conflits de masse.

Afin d'améliorer le mécanisme de médiation des conflits de masse, il conviendrait d'envisager la suppression de la médiation dans l'arbitrage et l'action en justice. Si ce mode alternatif de résolution des conflits (MARC) est un bon moyen pour résoudre un conflit du travail, le surplus de médiation n'est pas nécessaire. Étant donné qu'il existe des médiations spécialisées des conflits du travail et des médiations populaires, il semble que la médiation pour les arbitrages et les actions en justice ne soit pas nécessaire. De plus, lorsqu'un arbitre ou un juge agit simultanément en médiateur, la médiation revêt inévitablement un caractère obligatoire. Les fonctions de juge et de médiateur exigeant des connaissances et des compétences spécifiques différentes, c'est un gaspillage en termes de ressources humaines qu'un juge « serve » de médiateur.

Par ailleurs, en vue de parfaire le mécanisme de médiation, il est indispensable que l'accord de médiation soit considéré comme un contrat dans la mesure où il a été conclu volontairement par les deux parties. À défaut de reconnaître la valeur juridique et la force contraignante de l'accord conclu, la médiation s'avère purement et simplement inutile.

Enfin, il est indéniable que la médiation soit volontaire. Ce n'est que dans ces conditions que le conflit peut être réglé et non, seulement, étouffé. À défaut, les conflits s'accumuleront dangereusement et, progressivement, les conflits du travail évolueront en conflits contre des gouvernements locaux.

²⁹ Voir *Statistical Communiqué on Human Resources and Social Security* en 2009 et 2010.

³⁰ Voir *Statistical Report on the Development of Chinese Trade Unions' Organization and Work* en 2009 et 2010.

C – La réforme de l'ACFTU

Conjointement à l'amélioration du mécanisme de médiation des conflits masse, une réforme de la Fédération panchinoise des syndicats (ACFTU) est nécessaire et devrait, tout d'abord, porter sur la transformation de l'aide juridique en un droit de représentation des travailleurs dans une action en justice (1), puis sur l'élection directe des dirigeants syndicaux au niveau local (2).

1 – La transformation de l'aide juridique en droit de la représentation en justice

Le droit de représentation des syndicats dans une action en justice n'est pas seulement une part importante de leur droit de représentation, mais correspond à leur devoir fondamental. Le droit de représentation des syndicats n'est pas en effet uniquement un droit mais c'est aussi un devoir. Étant donné que l'aide juridique des syndicats chinois constitue seulement un droit, beaucoup de fédérations locales de syndicats sont réticentes à fournir une aide juridique aux travailleurs chinois. Il serait donc nécessaire de transformer cette aide juridique en droit de représenter les travailleurs lors d'une action en justice afin qu'elle devienne en quelque sorte un devoir.

En effet, il est nécessaire d'accorder le droit de représentation des syndicats lors d'une action en justice, étant donné leur rôle de garantie des Droits de l'Homme, de protection des droits à la stabilité sociale et au développement économique. Une telle opportunité est envisageable en Chine au regard des précédents à l'étranger, de la loi actuelle et de son interprétation judiciaire ainsi que de l'expérience déjà cumulée. Étant donné que la liberté d'association n'est réalisable ni aujourd'hui ni dans un futur proche et qu'il n'existe pas d'autre alternative à l'ACFTU pour assister les travailleurs, lui accorder le droit de représenter les travailleurs dans une action en justice serait un choix raisonnable.

2 – L'élection directe des dirigeants syndicaux au niveau local

Les syndicats chinois ont connu des difficultés d'adaptation à un environnement où des conflits d'intérêts aigus entre la direction de l'entreprise et le personnel peuvent exister³¹. En Chine, les dirigeants syndicaux prennent souvent position en faveur de la direction et leur capacité à représenter les intérêts des travailleurs et donc à défendre leurs droits est parfois remise en cause. Une des réactions a consisté pour certains syndicats locaux (au niveau de l'entreprise) à organiser des élections directes pour pourvoir les postes de dirigeants. Cependant, bien que les expériences se soient multipliées au cours des dernières années, aucune loi ou réglementation n'a institutionnalisé cette pratique alors que ces élections locales et directes devraient devenir la norme. Il ne s'agit pas seulement de s'assurer que les syndicats soient véritablement représentatifs mais également de les inciter à remplir les devoirs de base des syndicats, selon la loi sur les syndicats et la loi sur le travail. Un amendement de ces deux lois pourrait être un moyen approprié d'y parvenir.

S'agissant de la législation sur le droit de grève et de la liberté d'association, il est encore trop tôt pour la Chine. Une tradition de limitation de la démocratie et de la liberté dans le pays nécessite une élaboration et une mise en pratique prudentes, sinon le mouvement pourrait être affaibli par des luttes internes.

D – La mise en place de mécanismes de résolution des conflits sociaux

Selon l'article 8 de la Convention n° 151 sur les relations de travail dans la fonction publique de 1978, « le règlement des différends survenant à propos de la détermination des conditions d'emploi sera recherchée, d'une manière appropriée aux conditions nationales, par voie de négociation entre les parties, ou par une procédure donnant des garanties d'indépendance et

³¹ Taylor Lee Ching Kwan et Taylor B. et al., *Industrial Relations in China*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2003 ; Chen, F., *Between the State and Labor: The Conflict of Chinese Trade Unions' Double Identity in Market Reform*, 176 *The China Quarterly* 1006, 2003, pp. 1018-1022.

d'impartialité, telle que la médiation, la conciliation ou l'arbitrage, instituée de telle sorte qu'elle inspire la confiance des parties intéressées ».

Au Japon, d'après la loi d'ajustement des conflits du travail, les conflits du travail peuvent être résolus à la demande de l'une ou des deux parties, par la conciliation, la médiation ou l'arbitrage. Chaque forme de règlement est fortement influencée par la Commission des relations de travail, organe représentant de façon équitable les travailleurs, les employeurs et le secteur public. Aux États-Unis d'Amérique, selon la loi sur la gestion des relations de travail (*Labor Management Relations Act*), le Service fédéral de la médiation et de la conciliation (*Federal Mediation and Conciliation Service*) peut servir de médiateur dans les conflits sociaux. Beaucoup d'autres pays utilisent la médiation comme outil de résolution des conflits du travail.

La Chine peut tirer un enseignement de l'expérience réussie de ces pays pour résoudre ses propres conflits industriels. Il devrait y avoir un organisme de médiation spécialisé en charge du règlement des conflits sociaux par le biais de la médiation, organisme qui gagnerait à être composé de manière tripartite par des représentants du Gouvernement, des salariés et des employeurs.