

# Mieux défendre et promouvoir les droits syndicaux dans le secteur public

Partie I

Résumé des outils disponibles et des points d'action

*Rapport 105*



# **Mieux défendre et promouvoir les droits syndicaux dans le secteur public**

## **Partie I**

### **Résumé des outils disponibles et des points d'action**

**Stefan Clauwaert et Wiebke Warneck (Sous la direction de)**

En collaboration avec

**Marina Monaco**

**Victorita Militaru**

**Isabelle Schömann**

Fédération Syndicale Européenne des Services Publics (FSESP)

Institut syndical européen (ETUI)

Bruxelles, 2009

Bruxelles 2009

© Éditeur : ETUI aisbl, Bruxelles

Tous droits réservés

Imprimé par : ETUI Printshop, Bruxelles

D/2009/10.574/04

ISBN : 978-2-87452-138-6 (version imprimée)

ISBN : 978-2-87452-139-3 (version PDF)

L'ETUI bénéficie du soutien financier de la Communauté européenne.

La Communauté européenne ne peut être tenue responsable de l'utilisation qui pourrait être faite de l'information contenue dans cette publication.

## Table des matières

Introduction générale .....	7
<b>Liste des abréviations</b> .....	9
<b>Liste des principaux textes réglementaires concernant le secteur public</b> .....	11
<b>Résumé et recommandations</b> .....	13
1. Introduction .....	13
2. UE .....	13
3. CoE .....	16
4. OIT .....	19
5. Analyse nationale .....	22
6. Recommandations générales d'action .....	25
Analyse des différents forums et outils .....	29
<b>1. Au niveau de l'Union Européenne</b> .....	29
1.1. La Charte des droits fondamentaux de l'UE .....	29
a) Introduction : de la Charte communautaire à la Charte des Droits fondamentaux de l'UE .....	29
b) Quelles sont les origines de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ? .....	31
c) Que trouve-t-on dans la Charte de l'UE ? .....	31
d) Le statut (légal) de la Charte de l'UE .....	32
1.2. L'Agence européenne des droits fondamentaux (FRA) .....	35
a) Qu'est-ce que l'Agence européenne des droits fondamentaux (FRA) ; quelles sont ses institutions et sa compétence géographique ? .....	35
b) Quels sont les droits fondamentaux dont s'occupe la FRA ? .....	36
c) Quelles seront les tâches de la FRA ? .....	37
d) Coopération entre la FRA et d'autres organes de l'UE ou des organisations au niveau national ou international, le Conseil de l'Europe en particulier .....	38
e) Comment la FRA coopère-t-elle avec la société civile (ONG, syndicats, etc.) ? .....	39
f) Vous avez été victime d'une discrimination – la FRA peut-elle vous aider ? .....	39
1.3. Droits d'information et de consultation dans le secteur public .....	40
a) Introduction .....	40
Directive 2002/14/CE .....	40
Interprétation : la notion d'« entreprise » au sens de la directive « Information et consultation » inclut-elle les services publics ? .....	40
Transpositions en droit national .....	41

b) Autres directives du Conseil .....	42
Directive 2001/23/CE du Conseil du 12 mars 2001 concernant le rapprochement des législations des États membres relatives au maintien des droits des travailleurs en cas de transfert d'entreprises, d'établissements ou de parties d'entreprises ou d'établissements .....	42
Directive 98/59/CE du Conseil, du 20 juillet 1998 concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux licenciements collectifs .....	44
c) Conclusion .....	45
2. Conseil de l'Europe – Charte sociale européenne .....	47
2.1. Introduction .....	47
2.2. Qu'est-ce que la Charte sociale européenne ? .....	47
2.3. Quels sont les droits garantis par la Charte ? .....	47
2.4. Quels sont les mécanismes de contrôle de la Charte sociale ? .....	49
La procédure de contrôle sur la base de rapports nationaux .....	49
La procédure de réclamation collective .....	49
2.5. Réclamations collective relatives aux droits syndicaux et aux droits des travailleurs dans le secteur public (situation en décembre 2007) .....	56
2.6. Les articles 5 et 6 sur le droit syndical, le droit de négociation collective et d'action collective – un aperçu de la jurisprudence relative au secteur .....	59
<b>3. Organisation internationale du travail .....</b>	<b>75</b>
3.1. Introduction .....	75
3.2. Principaux textes pertinents .....	75
a) Conventions relatives aux travailleurs du secteur public .....	75
b) Recommandations relatives aux travailleurs du secteur public .....	75
3.3. Signatures et ratifications par l'UE et les Etats membres de l'EEE et les pays candidats à l'UE des conventions de l'OIT relatives aux droits syndicaux des travailleurs du secteur public ( <i>données arrêtées en décembre 2007</i> ) .....	76
3.4. Le Système de contrôle de l'OIT .....	77
a) Le système de contrôle régulier ou système de « rapport » .....	77
b) Réclamations .....	79
c) Le Comité de la liberté syndicale .....	80
d) Autres mécanismes : réclamations, assistance technique et formation .....	81
3.5. Le droit de négociation collective : règles établies par le Comité de la liberté syndicale et la Commission d'experts .....	83
3.6. Droit de grève des travailleurs du secteur public : principes établis par le Comité de la liberté syndicale et la Commission d'experts .....	84

<b>Annexe 1</b> .....	87
Signatures et ratifications par les Etats membres de l'UE et de l'EEE et les pays candidats à l'UE de la Charte sociale européenne, de ses Protocoles et de la Charte sociale européenne révisée (Situation en décembre 2007) .....	87
<b>Annexe 2</b> .....	88
Acceptation des articles sur les droits syndicaux (articles 5 et 6) par les Etats membres de l'UE et de l'EEE et les pays candidats à l'UE .....	88
<b>Annexe 3</b> .....	89
Conventions/Recommandations de l'OIT relatives aux droits syndicaux pour les travailleurs du secteur public .....	89
Convention n° 87 sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical .....	89
Convention n° 98 sur le droit d'organisation et de négociation collective .....	90
Convention n° 151 sur les relations de travail dans la fonction publique .....	91
Convention n° 154 concernant la promotion de la négociation collective .....	92
Recommandation n° 159 sur les relations de travail dans la fonction publique .....	94
Recommandation n° 153 sur la négociation collective .....	94
<b>Annexe 4</b> .....	96
Liens internet utiles .....	96
<b>Annexe 5</b> .....	97
Références bibliographiques .....	97



## Introduction générale

En 2006, et dans le but de connaître l'état de la situation dans l'ensemble de l'Europe, la FSESP (sigle anglais : EPSU) a demandé à l'ETUI-REHS de lui fournir un document de travail sur les normes européennes et internationales relatives aux droits syndicaux dans le secteur public. Cette étude devait être centrée sur les obstacles aux droits syndicaux fondamentaux (liberté d'association, négociation collective, action collective, information et consultation).

Le principal objectif du présent rapport consiste donc à fournir à la FSESP et à ses organisations membres des informations sur :

- les normes et les instruments existants au niveau européen (UE et Conseil de l'Europe) et international (OIT) ;
- les différents mécanismes permettant de contrôler l'application de ces normes et instruments et de les faire respecter, et la jurisprudence relative au secteur public (travailleurs) ;
- la situation dans les pays étudiés et plus précisément l'identification des manquements possibles ;
- le secteur public dans son ensemble – dans la mesure du possible – indépendamment du degré du contrôle de l'Etat sur l'organisation et les relations de travail (fonctionnaires, contractuels, etc.).

Sur le plan géographique, le rapport examine autant que possible la situation dans tous les Etats membres de l'UE (UE-27), et en particulier dans les nouveaux Etats membres, ainsi que dans deux pays candidats, la Croatie et la Turquie.

En outre, le rapport a été conçu de manière à :

- pouvoir être utilisé dans des campagnes et de manière pratique par les syndicats ;
- permettre d'identifier les actions qui pourraient ou devraient être menées aux différents niveaux pour éliminer les obstacles et promouvoir les droits syndicaux dans les secteurs relevant de la FSESP.

Pour la collecte des informations et du matériel pertinents, le rapport s'est basé sur :

- les documents officiels en la matière des instances européennes et internationales (UE, Conseil de l'Europe et OIT), y compris la jurisprudence établie par leurs organes respectifs chargés de faire appliquer la réglementation en vigueur ;
- les références en la matière (par exemple les rapports annuels de la CISL sur les violations des droits syndicaux, les publications de la Fondation de Dublin, etc.) ;
- des informations (complémentaires) fournies par la FSESP et/ou ses organisations affiliées.

Les informations ont été collectées jusqu'en décembre 2007.

Même si la FSESP avait envisagé au départ que le rapport fournisse des informations de base sur la situation relative aux droits syndicaux au sein des institutions de l'UE, ce point n'a pas été abordé dans le présent rapport mais pourrait faire l'objet d'un rapport ultérieur.



L'équipe de recherche de l'ETUI-REHS comprenait les personnes suivantes :

Wiebke Warneck (ETUI-REHS, research officer), Stefan Clauwaert (ETUI-REHS, senior research officer et conseiller de la CES auprès du Conseil de l'Europe) et Isabelle Schömann (ETUI-REHS, senior research officer). Elles ont bénéficié pour rédiger le présent rapport de l'aide inestimable des stagiaires à l'ETUI-REHS, Marina Monaco et Victorita Militaru, qui ont effectué les recherches de base sur la jurisprudence, respectivement du Conseil de l'Europe et de l'OIT. Le rapport est publié sous la direction de Stefan Clauwaert et Wiebke Warneck.

## Liste des abréviations

- CCDSF** : Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux
- CLS** : Comité de la liberté syndicale (OIT)
- CEACR** : Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (OIT)
- CdE** : Conseil de l'Europe
- CEDH** : Convention européenne pour la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales
- CEJ** : Cour européenne de Justice
- ECRI** : Commission européenne contre le racisme et l'intolérance
- CEDS** : Comité européen des droits sociaux
- EPSU** : European Public Services Union
- FSESP** : Fédération syndicale européenne des services publics
- CSE** : Charte sociale européenne
- CES** : Confédération européenne des syndicats
- UE** : Union européenne
- EUMC** : Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes
- FRA** : Agence européenne des droits fondamentaux
- OIT** : Organisation internationale du travail
- OIE** : Organisation Internationale des Employeurs
- BIDDH** : Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme
- OSCE** : Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
- CSER** : Charte sociale européenne révisée



## Liste des principaux textes réglementaires concernant le secteur public

Texte réglementaire	Année	Objet	Institution
<b>Convention n° 87</b>	1948	Liberté d'association et protection du droit d'organisation	OIT
<b>Convention n° 98</b>	1949	Droit d'organisation et négociation collective	OIT
<b>Charte sociale, art. 6</b>	1961/1996	Négociation collective	CdE
<b>Charte sociale, art. 5</b>	1949	Droit d'organisation et négociation collective	OIT
<b>Convention n° 151</b>	1961/1996	Négociation collective	CdE
<b>Convention n° 154</b>	1961/1996	Droit d'organisation	CdE
<b>Directive 98/59/CE</b>	1978	Relations de travail	OIT
<b>Directive 2001/23/CE</b>	1981	Négociation collective	OIT
<b>Directive 2002/14/CE</b>	1998	Licenciements collectifs	UE



# Résumé et recommandations

## 1. Introduction

Le principal objectif de ce rapport est de faire le point sur la situation actuelle en matière d'application et de respect des droits syndicaux dans le secteur public en Europe. Un accent particulier est mis par conséquent sur l'identification des problèmes et des obstacles existants/persistants, notamment en matière de libertés syndicales, de droit de négociation collective et de droit d'action collective ainsi que de droits d'information et de consultation.

L'analyse se focalise sur trois forums/niveaux principaux, à savoir l'Union européenne, le Conseil de l'Europe et l'OIT. Elle identifie les principaux instruments de chaque forum/niveau et la mesure dans laquelle ils couvrent (ou ne couvrent pas) la protection des droits syndicaux (dans le secteur public). Elle examine également les mécanismes de contrôle et de mise en œuvre existants et la manière dont les syndicats (européens) peuvent/devraient jouer un rôle dans leur mise en œuvre. En outre, ce rapport fournit un résumé à la fois général (partie I) et pays par pays (partie II) de la jurisprudence de ces instances quant à la protection des droits syndicaux dans le secteur public.<sup>1</sup>

Ce résumé propose un bref examen des différents niveaux d'instruments et mécanismes, dans le but essentiellement d'identifier comment les syndicats (européens) devraient/pourraient (mieux) les utiliser dans leur action visant à assurer une protection efficace des droits syndicaux dans le secteur public. Ce résumé constitue donc la partie du rapport qui est axée sur les actions à mener ; il devrait donc être lu plus particulièrement en corrélation avec la partie I, mais aussi avec la partie II quand il s'agit de problèmes spécifiques à l'un ou l'autre pays.

## 2. UE

Au niveau de l'UE la protection des droits syndicaux dans le secteur public est assurée de différentes manières. Les instruments les plus importants sont la Charte des droits fondamentaux de l'UE et la directive du Conseil 2002/14 établissant un cadre général relatif à l'information et la consultation des travailleurs. Depuis 2007, l'Union européenne dispose également d'une structure spécifique pour assurer un meilleur contrôle de la protection des droits fondamentaux en général, à savoir l'Agence européenne des droits fondamentaux qui a été instituée après l'adoption de la Charte de l'UE. L'Agence reprend les structures et s'inspire de l'expérience de l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes (EUMC) de Vienne dont elle prend la succession.

En 2000, les chefs de gouvernement ont signé **la Charte des droits fondamentaux de l'UE**. A cette époque, la Charte présentait surtout une valeur politique. La Charte prévoit, dans ses articles 27 et 28, la protection des droits d'information et de consultation et du droit de négociation et d'action collective. Depuis lors, la Charte de l'UE a acquis un statut légal puisqu'elle a été annexée au traité de réforme de Lisbonne, dont l'article 6 précise clairement que la Charte a la même valeur légale que le traité lui-même. Il convient toutefois de signaler

---

<sup>1</sup> A côté des documents officiels des instances de contrôle de l'UE, de l'OIT et du Conseil de l'Europe, l'analyse a également porté sur les informations complémentaires figurant dans les études de la CISL/CSI et sur les informations fournies par les affiliés de la FSESP. Le présent rapport est basé sur l'analyse des informations réunies jusqu'en décembre 2007.

que la Pologne et le Royaume-Uni ont obtenu pour eux-mêmes, sous la forme d'un protocole distinct, des restrictions quant à l'application concrète de la Charte.

Tant les avocats généraux que la CJCE elle-même ont utilisé la Charte de l'UE comme base d'argumentation dans de nombreuses affaires. Même s'il apparaît clairement de la jurisprudence récente des affaires Viking et Laval (qui ont confirmé la nature fondamentale de l'action collective mais qui l'ont également soumise à certains critères ou conditions, comme le test de proportionnalité), que le recours à la voie judiciaire peut comporter des risques lorsque l'on s'efforce de protéger des droits (sociaux) fondamentaux, cela ne devrait pas dissuader les syndicats d'examiner dans quelle mesure ils pourraient utiliser la Charte de l'UE comme base d'argumentation devant les tribunaux nationaux mais aussi s'agissant de cas ou d'informations présentés devant la CJCE et d'autres instances de l'UE, de l'OIT et du Conseil de l'Europe.

**Recommandation :**

Les syndicats (européens) devraient utiliser la Charte des droits fondamentaux de l'UE comme base d'argumentation dans des procédures judiciaires devant des cours nationales et européennes mais aussi dans des procédures non judiciaires visant principalement à informer des instances internationales et européennes de violations possibles des droits syndicaux et des droits des travailleurs.

Dans tous ces cas, les syndicats concernés devraient informer à la fois la FSESP et la CES et prendre conseil auprès d'elles quant aux actions prévues pour pouvoir garantir une action coordonnée et plus efficace.

La **directive « Information et consultation »** (directive 2002/14/CE) est arrivée à point nommé pour permettre aux travailleurs de défendre leur emploi grâce à une procédure effective et régulière d'information et de consultation concernant les développements récents et probables des activités de l'entreprise, ainsi que sa situation financière et économique, les évolutions en matière d'emploi, et en particulier les décisions susceptibles d'entraîner des changements majeurs dans l'organisation du travail. En tant que complément indispensable d'autres directives, telles que les directives sur le transfert d'entreprise, les licenciements collectifs et les comités d'entreprise européens, la directive « Information et consultation » représente dans de nombreux Etats le fondement essentiel et, dans certains cas, unique du droit du travailleur à être informé et consulté : elle comble un vide juridique et jette les bases d'un niveau plus élevé d'harmonisation des lois sociales en Europe.

Mais l'objectif ne sera qu'à moitié atteint aussi longtemps que des Etats membres adopteront une interprétation minimaliste dans leurs mesures de transposition, en particulier dans le secteur public. Les travailleurs du secteur public devraient avoir le même droit d'être informés et consultés que les travailleurs du secteur privé, en évitant donc toute forme de discrimination. En outre, dans la plupart de ces directives, le législateur européen fait référence aux entreprises ayant une « activité économique », ce qui est source de confusion et fait obstacle à une couverture adéquate des travailleurs du secteur public. Cette définition restrictive, de même que les critères restrictifs utilisés dans le droit social de l'UE, apparaît comme un moyen de légiférer à propos des administrations ou des organismes publics sans prendre en compte la spécificité des services publics dans les Etats membres de l'UE / EEE et les pays candidats. Il est nécessaire et urgent d'étudier de plus près cette question spécifique et de demander à la Commission (et à d'autres acteurs au niveau européen) d'effectuer des études de transposition de la directive « Information et consultation » (entre autres) au niveau des entités du secteur public.

**Recommandation :**

La FSESP et ses affiliés devraient demander à la Commission (et à d'autres institutions comme le Parlement européen) d'effectuer des études de transposition de la directive « Information et consultation » (entre autres) sur les entités du secteur, ce qui permettra ensuite d'identifier les actions à mener.

De manière plus générale, la FSESP et ses affiliés pourraient aussi envisager de demander une « évaluation secteur public » (comme c'est déjà le cas aujourd'hui pour les PME) des propositions législatives au niveau de l'UE et que des rapports soient établis sur la mise en œuvre de la législation en question.

Après plusieurs jugements de la Cour de justice des CE où les libertés du marché ont été jugées supérieures à des droits fondamentaux comme le droit d'action collective (affaires Laval, Viking et Ruffert), la CES a lancé une campagne visant à insérer ce qu'on a appelé une « clause de progrès social » dans la législation européenne, tant primaire que secondaire. Cette clause devrait essentiellement tendre à ce que les libertés fondamentales, telles qu'elles sont établies au titre I et au titre III du traité CE, ne soient pas interprétées d'une manière qui empêche l'exercice de droits fondamentaux tels qu'ils sont reconnus par les Etats membres et par le droit communautaire, y compris les droits de négocier, de conclure et de faire appliquer des conventions collectives, et le droit de mener des actions collectives, ou d'une manière qui porte atteinte à l'autonomie des partenaires sociaux lorsqu'ils exercent leurs droits fondamentaux pour préserver leurs intérêts légitimes<sup>1</sup> ou à la protection des travailleurs. La FSESP pourrait examiner comment la garantie et la protection des droits syndicaux dans le secteur public pourraient être reflétées dans cette clause via une référence spécifique.

Après la signature de la Charte des droits fondamentaux de l'UE et en reprenant les structures et l'expérience de l'EUMC, l'UE a créé en 2007 **l'Agence européenne des droits fondamentaux (FRA)**. En plus de collecter et d'analyser les informations sur l'évolution des droits fondamentaux (y compris les droits syndicaux tels que visés aux articles 27 et 28 de la Charte de l'UE) et de réaliser des recherches et enquêtes scientifiques, la principale fonction de la FRA est de conseiller les autres institutions et les Etats membres de l'UE sur la meilleure manière de mettre en œuvre les droits fondamentaux. Elle assure aussi la coopération avec d'autres instances chargées du respect des droits fondamentaux, au niveau de l'UE et des Etats membres, mais aussi de l'OIT et du Conseil de l'Europe. Il importe de noter que la FRA n'intervient pas dans le cadre des procédures individuelles ou collectives de réclamation.

**Recommandation :**

Compte tenu en particulier de la fonction de conseil et de rapport de la FRA, la FSESP et ses affiliés devraient lui soumettre toutes les informations sur des évolutions préoccupantes concernant la protection des droits syndicaux dans le secteur public suite à des initiatives prises au niveau national et à celui de l'UE.

Dans ce contexte, la FSESP pourrait considérer qu'il serait intéressant de rédiger régulièrement un « rapport FSESP sur les violations des droits syndicaux dans le secteur public », suivant l'exemple du rapport annuel de la CES sur les violations des droits syndicaux ; ce rapport serait soumis à la FRA mais aussi aux organes et agences d'autres institutions internationales et européennes.

La FRA pourrait également être utilisée comme une porte d'accès, par exemple pour demander des études spécifiques sur le respect des droits syndicaux dans le secteur public comme indiqué ci-dessus.



### 3. CoE

Tout comme l'UE, le Conseil de l'Europe offre aussi plusieurs instruments et procédures pour assurer ou renforcer la protection des droits sociaux fondamentaux en général et des droits syndicaux dans le secteur public en particulier.

S'agissant des principaux **instruments**, il faut citer la **Charte sociale européenne (CSE) de 1961 et sa version révisée de 1996 (CSER)**. Les deux versions contiennent, dans les articles 5 et 6, des règles sur la protection du droit syndical et du droit de négociation et d'action collectives. En particulier, l'article 5 contient des règles sur la manière dont ces droits pourraient ou devraient être appliqués à l'égard de certains groupes spécifiques de travailleurs du secteur public comme la police ou les forces armées.

Les tableaux de ratification de la CSE comme de la CSER montrent que la plupart des Etats membres de l'UE et des pays candidats ont ratifié soit la CSE soit la CSER, y compris les articles 5 et 6. Mais certains pays ne l'ont pas fait (comme la Grèce et la Turquie), ou n'ont accepté que partiellement les articles 5 et 6 (c'est le cas de l'Autriche, du Luxembourg et de la Pologne), ou ont formulé des réserves quant à l'application de ces articles dans leur juridiction s'agissant du secteur public ou des fonctionnaires publics (Allemagne, Pays-Bas, Espagne).

#### **Recommandations :**

Les affiliés de la FSESP dans les pays qui n'ont pas (ou pas entièrement) accepté les articles 5 et 6 devraient développer, en étroite collaboration avec la FSESP et la CES (cette dernière compte tenu de son rôle particulier dans les instances et les procédures de contrôle de la (CSE(R)) des plans nationaux d'action sur la manière dont leurs gouvernements peuvent être persuadés de ratifier ces articles aussi rapidement que possible. La non-acceptation de ces articles a notamment pour conséquence majeure que la jurisprudence protectrice bien établie développée par les organes de contrôle ne s'applique pas aux pays en question et que les fonctionnaires publics ou les employés du secteur public y sont moins protégés que dans les autres Etats membres.

Comme on l'a mentionné plus haut, au fil des années, le Conseil de l'Europe a été en mesure de développer une importante jurisprudence protectrice sur la mise en œuvre concrète des droits syndicaux figurant dans les articles 5 et 6 en général et s'agissant du secteur public et des fonctionnaires en particulier. Il possède **deux dispositifs majeurs de contrôle : un système de rapports et une procédure dite de réclamation collective**.

A l'instar de pratiquement tous les instruments internationaux et européens et de certains instruments nationaux relatifs aux droits fondamentaux, le Conseil de l'Europe a également établi un système de rapports pour les Chartes sociales, qui constitue un de ses principaux mécanismes de contrôle. Les gouvernements nationaux sont invités à présenter chaque année un rapport sur la manière dont ils ont mis en œuvre les droits ou un certain nombre de droits sociaux fondamentaux figurant dans les Chartes sociales. Dans ce cas particulier, ces rapports sont alors examinés par le Comité européen des droits sociaux (CEDS) qui analyse si certaines situations dans la législation et la pratique nationales des pays concernés sont bien conformes aux obligations légales imposées par les Chartes sociales, en établissant dans le même temps la jurisprudence générale applicable à chaque article des Chartes sociales. Ensuite, le Comité gouvernemental, composé de représentants

des gouvernements, examine les cas de non-conformité selon une perspective davantage sociale et économique en vue de déterminer l'action et / ou la sanction la plus appropriée. Il importe à cet égard de souligner deux caractéristiques essentielles de ce système de rapports : tout d'abord, la Charte sociale impose aux gouvernements d'envoyer aux syndicats et aux organisations d'employeurs au niveau national une copie des rapports nationaux qu'ils présentent dans le cadre de ce système de rapports. Ces organisations ont le droit de soumettre leurs remarques ou commentaires sur ces rapports nationaux aux organes de supervision des Chartes sociales, en particulier au CEDS. Ensuite, la CES dispose d'un siège d'observateur (ayant pleinement droit à s'exprimer mais sans droit de vote), au sein du Comité gouvernemental, ce qui offre à la FSESP et à ses affiliés un moyen supplémentaire d'assurer que les violations des droits syndicaux dans le secteur public sont évoquées et que des sanctions ou actions appropriées sont réclamées.

#### **Recommandations :**

Les affiliés de la FSESP devraient :

- s'assurer qu'ils reçoivent bien copie des rapports nationaux présentés par leur gouvernement au CEDS ;
- veiller à soumettre, lorsque cela s'avère approprié, des commentaires sur ces rapports, en particulier en fournissant des informations sur les violations des droits syndicaux tant dans les textes de loi qu'au plan pratique ;
- envoyer des copies de ces commentaires à la FSESP mais aussi à la CES, compte tenu du siège occupé par la CES au sein du Comité gouvernemental, ce qui assurera que ces violations sont de nouveau évoquées durant les délibérations et que des actions et/ou des sanctions appropriées sont réclamées.

A côté du système de rapports, le Conseil de l'Europe a établi une **procédure de réclamation collective** relative aux Chartes sociales. Pour que ce dispositif puisse être appliqué dans un Etat membre, il faut que celui-ci ratifie le « Protocole additionnel de 1995 prévoyant un système de réclamations collectives » (1995).

Même si plusieurs Etats membres ont signé le Protocole, peu l'ont ratifié et l'ont donc rendu applicable (pour une liste des pays qui ont ou n'ont pas encore ratifié ce protocole – voir les annexes à la partie I du rapport). La ratification de ce protocole est essentielle dans la mesure où il offre aux syndicats des moyens supplémentaires pour assurer une meilleure protection des droits des travailleurs et des syndicats tant dans la loi que dans la pratique. En effet, dès qu'un Etat membre a ratifié le Protocole sur les réclamations collectives, cette ratification donne automatiquement à certaines organisations le droit de déposer des réclamations en vertu de cette procédure. Ces organisations ne comprennent pas seulement la CES mais aussi des syndicats dans le pays concerné. En outre, la CES a le droit de soumettre ses observations dans chaque réclamation collective (et donc indépendamment de l'identité de l'auteur de la plainte et du pays contre lequel la plainte est déposée), ce qui offre aux syndicats une possibilité supplémentaire de présenter des informations ou des commentaires pertinents. En plus de ce « droit automatique », la procédure de réclamation collective présente un autre avantage spécifique par rapport au système de rapports, à savoir sa rapidité. En effet, alors que, dans le système de rapports, en raison de ses caractéristiques spécifiques, il peut s'écouler plusieurs années avant que des sanctions ne

soient décrétées et que les gouvernements ne se sentent obligés d'agir, la procédure de réclamations collectives permet en moyenne d'aboutir à une décision finale du CEDS au bout d'un an à dix-huit mois tout au plus. En outre, la procédure est également plutôt « légère » en termes d'exigences formelles et administratives, et consiste essentiellement en une procédure écrite accélérée mais avec la possibilité d'une audition le cas échéant.

**Recommandations :**

Les affiliés de la FSESP des pays qui n'ont pas encore ratifié le Protocole de réclamation collective sont instamment priés de développer, en étroite collaboration avec la FSESP et la CES (cette dernière compte tenu de son rôle particulier dans les instances dirigeantes et les procédures relatives à la CSE(R)), des plans nationaux d'action visant à persuader leurs gouvernements à ratifier ce protocole aussi rapidement que possible.

Les affiliés de la FSESP des pays qui ont ratifié le Protocole de réclamation collective sont instamment priés d'examiner la situation actuelle en terme de respect des droits syndicaux dans le secteur public à la lumière de la jurisprudence des Chartes sociales et d'identifier des cas ou des situations qui pourraient donner lieu à une réclamation collective. L'identification de ces cas et la préparation de la réclamation éventuelle devraient s'effectuer en étroite collaboration avec la FSESP et en particulier avec la CES compte tenu de son rôle particulier dans les procédures de réclamation collective.

Comme on l'a déjà mentionné, la ratification du Protocole par un Etat membre offre aux syndicats nationaux et à la CES un « droit automatique » de déposer des réclamations collectives contre cet Etat membre. Mais un tel droit automatique est, suivant les règles de procédure, également accordé à certaines ONG internationales (ONGI) qui ont un statut participatif auprès du Conseil de l'Europe. Il est donc fortement conseillé que la FSESP envisage de demander un tel statut. Ce dernier est accordé à des ONGI qui sont particulièrement représentatives au niveau européen, à savoir celles qui comptent parmi leurs membres des organisations nationales dans plusieurs des 46/47 Etats membres du Conseil de l'Europe ainsi que dans les domaines de leur compétence. Selon le site du Conseil de l'Europe, et en vue de réaliser une unité plus étroite, elles devraient contribuer aux activités du Conseil et faire (mieux) connaître le travail du Conseil de l'Europe auprès du public européen.

La demande d'obtention d'un statut participatif doit être effectuée au moyen d'un formulaire officiel avec un dossier d'accompagnement qui doit contenir (i) les statuts, (ii) une liste des organisations membres (qui mentionne le nom de l'organisation à la fois dans la langue nationale et en anglais ou en français) ainsi que le nombre approximatif des membres de chacune de ces organisations nationales, (iii) un rapport sur ses activités récentes, et (iv) une déclaration indiquant que l'organisation candidate accepte les principes figurant dans le préambule et dans l'article 1 des statuts du Conseil de l'Europe.

Pour donner une idée des organisations syndicales ou non (organisations d'employeurs) qui figurent actuellement sur la liste 2007 des ONGI, on mentionnera les organisations suivantes :

- Confédération européenne des syndicats (CES) (\*)
- Comité syndical européen de l'éducation (CSEE),
- Confédération européenne du personnel de Police (EUROCCOP) (\*)

- Organisation européenne des associations militaires (EUROMIL) (\*)
- Confédération Européenne des syndicats indépendants (CESI) (\*)
- Conseil européen des Syndicats de Police (CESP) (\*)
- Fédération Européenne du Personnel des Services Publics (EUROFEDOP) (\*)
- Education Internationale (IE) (\*)
- Internationale des Services Publics (PSI) (\*)
- Fédération européenne des Hôpitaux et des soins de santé (HOPE)

D'autres ONGI regroupant, par exemple, des catégories spécifiques de membres de l'appareil judiciaire (juges et magistrats, huissiers, officiers de police judiciaire, etc.) figurent aussi sur cette liste.

Pour la FSESP, *le principal avantage d'une présence sur la liste* comme ONGI réside dans le fait que la FSESP pourrait alors aussi demander directement aux organes de contrôle des Chartes sociales du CdE d'obtenir du Comité gouvernemental de la Charte sociale européenne (où deux représentants de la CES ont un siège mais sans droit de vote) d'être reconnue comme une ONGI autorisée à déposer des réclamations collectives sur des violations de la Charte sociale européenne. Sur la liste des organisations mentionnées ci-dessus, celles marquées d'un astérisque sont également autorisées à déposer des réclamations collectives, et la CESP et EUROFEDOP se sont montrées particulièrement actives à cet égard.

#### **Recommandations :**

La FSESP devrait envisager de demander au Conseil de l'Europe un statut participatif. Le principal avantage serait que la FSESP pourrait alors demander immédiatement aux organes de contrôle des Chartes sociales du CdE d'obtenir du Comité gouvernemental de la Charte sociale européenne d'être reconnue comme une ONGI autorisée à déposer des réclamations collectives sur des violations de la Charte sociale européenne.

## **4. OIT**

Tout comme l'UE et le Conseil de l'Europe, l'OIT offre aussi plusieurs instruments et procédures pour assurer ou renforcer la protection des droits sociaux fondamentaux en général et des droits syndicaux dans le secteur public en particulier.

S'agissant des principaux **instruments de l'OIT**, référence doit être faite aux conventions 87, 98, 151 et 154 qui traitent toutes, de manière générale ou plus spécifiquement pour le secteur public, des droits syndicaux fondamentaux, et qui ont servi de base aux différentes instances de contrôle de l'OIT pour établir une importante jurisprudence protectrice en la matière.

L'examen des tableaux de ratification de ces conventions (voir ci-après) montre qu'il existe encore une marge de progression, en particulier s'agissant de la ratification des conventions 151 (sur les relations de travail dans la fonction publique) et 154 (sur la négociation collective en général, mais qui contient des dispositions spécifiques sur les services publics).

**Recommandations :**

Les affiliés de la FSESP des pays qui n'ont pas encore ratifié ces conventions devraient développer, en étroite collaboration avec la FSESP, la CSI et la CES des plans nationaux d'action sur la manière dont leurs gouvernements peuvent être persuadés de ratifier ces conventions aussi rapidement que possible. La non-acceptation de ces conventions a notamment pour conséquence majeure que la jurisprudence protectrice bien établie développée par les organes de contrôle ne s'applique pas aux pays en question et que les fonctionnaires publics ou les employés du secteur public y sont moins protégés que dans d'autres Etats membres. Il convient de souligner que les droits et principes contenus dans les conventions 87 et 98, qui figurent parmi les huit conventions fondamentales de l'OIT, doivent être respectés par chaque Etat membre, que cet Etat membre les ait ratifiées ou non.

Comme la mise en œuvre effective des différentes conventions et recommandations constitue un élément essentiel au niveau de l'OIT, comme c'est le cas d'autres systèmes de régulation, le système de contrôle de l'OIT comprend différents mécanismes destinés à garantir l'application des normes internationales et qui vont des systèmes de rapport aux procédures de réclamation ou à l'apport d'une assistance technique. Le présent rapport offre un bref aperçu de ces différents mécanismes mais dans ces recommandations, l'accent sera mis sur le système de rapport et sur la procédure de réclamation via le *Comité de la liberté syndicale*.

Comme le Conseil de l'Europe, l'OIT possède un système de rapport régulier en vertu duquel les gouvernements sont tenus de soumettre des copies de leurs rapports aux organisations d'employeurs et aux organisations syndicales. Ces organisations peuvent commenter les rapports des gouvernements ; elles peuvent aussi envoyer directement à l'OIT des commentaires portant sur l'application des conventions. Ces rapports sont alors soumis à la Commission d'experts sur l'application des conventions et des recommandations (ci-après « Commission d'experts ») qui se livre à une évaluation impartiale et technique de l'état d'application des normes internationales du travail concernées. Suite à cet examen, la Commission d'experts rédige son rapport annuel qui est ensuite soumis au mois de juin qui suit, à la Conférence internationale du travail où il est examiné par le Comité de la conférence sur l'application des normes. Ce Comité de la conférence est composé de délégués des gouvernements, des employeurs et des travailleurs. Il examine donc le rapport selon une approche tripartite et y sélectionne un certain nombre d'observations pour les discuter. Après cette discussion, le Comité tire ses conclusions en recommandant par exemple qu'un gouvernement prenne les mesures spécifiques nécessaires pour remédier à un problème ou pour inviter des missions de l'OIT ou demander une assistance technique. En outre, la Commission d'experts adresse souvent des requêtes directes, et qui ne sont pas publiées, aux gouvernements en soulignant les problèmes qui semblent se poser dans l'application d'une norme et en donnant au pays concerné un délai de réponse et de résolution de ces problèmes avant que ces commentaires ne soient publiés. Les interventions de la Commission facilitent le dialogue social en demandant aux gouvernements d'examiner l'application d'une norme et de partager ces informations avec les partenaires sociaux qui peuvent également fournir des informations. Le dialogue social qui en découle peut conduire à une résolution et à une prévention accrues des problèmes.

**Recommandations :**

*Les affiliés de la FSESP devraient :*

- s'assurer qu'ils reçoivent bien copie des rapports nationaux ou des réponses aux demandes directes soumis par leur gouvernement à l'OIT ;
- veiller à soumettre, lorsque cela s'avère approprié, des commentaires sur ces rapports et ces réponses, en particulier en fournissant des informations sur les violations des droits syndicaux tant dans les textes de loi qu'au plan pratique ;
- envoyer des copies de ces commentaires à la FSESP et à la CES, ce qui assurera que ces violations sont de nouveau évoquées durant les délibérations et que des actions et/ou des sanctions appropriées sont réclamées.
- La CES devrait également être tenue informée au sujet (des développements) de ces observations, ne serait-ce que parce qu'un représentant de l'OIT siège à la Commission d'experts sur les droits sociaux, le principal organe de contrôle lié aux Chartes sociales du Conseil de l'Europe, afin d'assurer plus particulièrement la cohérence et la complémentarité de la jurisprudence des deux institutions, spécialement en matière de droits syndicaux.

L'OIT possède aussi plusieurs procédures de réclamation : la plus importante dans le contexte des droits syndicaux est la procédure de réclamation devant le Comité de la liberté syndicale (CLS). Comme la liberté syndicale et la liberté de négociation collective figurent parmi les principes fondateurs de l'OIT, et suite à l'adoption des conventions 87 et 98, le CLS et les procédures qui y sont liées ont été établis dans le but d'examiner les réclamations relatives aux violations de la liberté syndicale, **que le pays concerné ait ou non ratifié les conventions en question**. Cette procédure se distingue donc des procédures de réclamation des chartes sociales du Conseil de l'Europe où les réclamations ne peuvent être adressées qu'à l'encontre des seuls Etats membres qui ont ratifié le Protocole additionnel concerné et au sujet des seuls articles des chartes sociales que les Etats membres ont ratifiés. Tant les organisations d'employeurs que les syndicats peuvent intenter des réclamations en vertu de la procédure du CLS contre un Etat membre. Si le CLS juge la réclamation recevable et estime qu'il y a eu violation des normes ou des principes de la liberté syndicale, il publie un rapport via l'instance dirigeante et formule des recommandations sur la manière de corriger la situation. Les gouvernements sont ensuite invités à faire rapport sur la mise en œuvre de ces recommandations. Le CLS peut également choisir de proposer au gouvernement concerné une mission de contact direct afin de traiter directement du problème avec des représentants du gouvernement et des partenaires sociaux dans un processus de dialogue.

**Recommandations :**

Les affiliés de la FSESP sont instamment priés d'examiner la situation actuelle en terme de respect des droits syndicaux dans le secteur public à la lumière de la jurisprudence de l'OIT et d'identifier des cas ou des situations qui pourraient donner lieu à une réclamation. L'identification de ces cas et la préparation de la réclamation éventuelle devraient s'effectuer en étroite collaboration avec la FSESP et la CES. La CES devrait également être tenue informée au sujet (des développements) de ces observations, ne serait-ce que parce qu'un représentant de l'OIT siège à la Commission d'experts sur les droits sociaux, le principal organe de contrôle lié aux Chartes sociales du Conseil de l'Europe, afin d'assurer plus particulièrement la cohérence et la complémentarité de la jurisprudence des deux institutions, spécialement en matière de droits syndicaux.

## 5. Analyse nationale

La partie II de ce rapport contient une analyse pays par pays. Cette analyse se base sur des informations accessibles auprès des différentes sources consultées, mais elle se focalise principalement sur les violations éventuelles telles qu'elles ont été identifiées par les instances chargées du contrôle ou de la mise en œuvre au niveau de l'OIT (le Comité de la liberté syndicale) et au niveau du Conseil de l'Europe (le Comité européen des droits sociaux).

Il est *important de noter* que même si ce rapport se focalise sur les problèmes et les violations éventuelles dans la loi ou la pratique que ces instances ont mis en évidence, il se peut que les syndicats nationaux ne considèrent pas nécessairement les points soulevés comme problématiques. Ensuite, il convient de rappeler qu'une partie de la jurisprudence à laquelle il est fait écho dans les rapports nationaux est assez ancienne et que la question pourrait bien avoir été résolue depuis. Néanmoins, ces informations ont été reprises pour que le rapport soit aussi complet que possible et pour permettre une analyse comparative, sachant que certains pays peuvent ou pourront à l'avenir être confrontés à des situations similaires en terme de violations alléguées.

*Les principales conclusions concernant le droit syndical, le droit de négociation collective et le droit de mener une action collective dans le secteur public*, lorsqu'on examine la situation dans les différents pays, sont présentées ci-après.

Le droit syndical semble être celui qui pose le moins de problèmes pour le secteur public dans l'ensemble des pays concernés, même si un nombre non négligeable de groupes de travailleurs sont exclus de ce droit :

- les employés du conseil municipal (par exemple, en Lituanie) ;
- les fonctionnaires de haut niveau (par exemple, en Roumanie);
- les responsables de l'administration des affaires intérieures et leurs adjoints (Lituanie) ;
- les membres des forces armées (par exemple, Lituanie, Lettonie, France, Pologne [militaires de carrière]) ;
- les membres actifs des forces armées (par exemple, Slovaquie, Bulgarie, Croatie, Pologne) ;
- les membres des services de renseignement (par exemple, Slovaquie, République tchèque, Roumanie) ;
- les membres des services de sécurité (par exemple, République tchèque, Pologne);
- le personnel supérieur des préfectures (par exemple, France);
- la gendarmerie (par exemple, France);
- les juges (par exemple, Pologne, Roumanie);
- les membres du ministère public et les membres du ministère de la Justice (par exemple, Roumanie);
- les membres du corps de défense civile (par exemple, Pologne).

**Recommandations:**

Les affiliés de la FSESP devraient analyser et examiner comment, à la lumière de cette jurisprudence internationale et européenne, ils pourraient surmonter ces exclusions au sein des systèmes nationaux qui vont souvent plus loin que ce qui est autorisé par les instruments de l'OIT et du Conseil de l'Europe.

Comme on ne peut trouver que peu d'informations sur le droit de négociation collective, il est difficile de savoir quels sont les problèmes qui existent ou qui persistent dans la loi et/ou la pratique tant en général que dans le secteur public en particulier. L'analyse montre encore toutefois que certains groupes de travailleurs du secteur public sont exclus de ce droit, en particulier :

- les fonctionnaires publics (par exemple, Bulgarie);
- les forces armées (par exemple, Lituanie, Portugal);
- les policiers (par exemple, Slovaquie, Pologne);
- les travailleurs de l'administration de l'Etat et des pouvoirs locaux, les juges, les procureurs et le personnel pénitentiaire (par exemple, Pologne).

**Recommandations :**

Les affiliés de la FSESP devraient analyser et examiner comment, à la lumière de cette jurisprudence internationale et européenne, ils pourraient surmonter ces exclusions au sein des systèmes nationaux qui vont souvent plus loin que ce qui est autorisé par les instruments de l'OIT et du Conseil de l'Europe.

Même si on ne peut trouver que peu d'informations, il est manifeste que le tableau n'est pas rose. Pour les travailleurs du secteur public (ou certaines catégories d'entre eux), souvent le droit de négociation collective n'existe pas ou est fortement limité ou intégré dans des structures et des procédures spécifiques qui ne permettent pas de bénéficier des mêmes droits de négociation de la même couverture et des mêmes résultats que dans le secteur privé. Il est par conséquent recommandé que les affiliés de la FSESP élaborent, en coopération avec la FSESP au niveau européen comme au niveau national des stratégies d'action visant à établir des cadres cohérents et efficaces de négociation collective couvrant tous les travailleurs du secteur public et dépassant donc les multiples limitations et exclusions qui existent encore aujourd'hui) à travers l'Europe. Cette démarche est particulièrement nécessaire si l'on tient compte du fait que le droit des travailleurs du secteur public à mener une action collective est l'un des droits les plus strictement limités et que ces travailleurs sont donc souvent (et largement) privés de deux des droits les plus fondamentaux des travailleurs et des syndicats.

Le ***droit de mener une action collective*** est celui qui pose le plus de problèmes dans le secteur public. L'analyse a montré que des groupes importants de travailleurs ne bénéficient de ce droit que de manière très restrictive. En voici quelques exemples :

- les fonctionnaires (par exemple, en Autriche – en pratique);
- les policiers (par exemple, en Belgique);



- les fonctionnaires publics (par exemple, en Bulgarie – seules les grèves symboliques sont autorisées);
- l'administration de l'Etat (par exemple, en Hongrie);
- les soins de santé et les services sociaux (par exemple, en République tchèque, Slovaquie);
- les télécommunications (par exemple, en République tchèque, Slovaquie);
- l'industrie nucléaire (par exemple, en Slovaquie);

D'autres groupes sont totalement exclus du droit de mener une action collective. Cette interdiction touche notamment :

***Forces armées***

(Belgique, Bulgarie, Chypre, République tchèque, Danemark, Estonie, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Portugal, Espagne, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Slovénie)

***Police***

(Chypre, Danemark, Estonie, France, Grèce, Irlande, Pologne, Portugal, Lettonie, Luxembourg, Malte, Slovénie)

***Ministère de la Défense et ministère de l'Intérieur***

(Roumanie, France [personnel des communications du ministère de l'Intérieur], Lituanie [ministère de l'Intérieur])

***Fonctionnaires***

(Danemark, Allemagne, Pologne, Lituanie et Luxembourg [hauts fonctionnaires])

***Services civils nationaux, fonctionnaires exerçant une « fonction essentielle »***

(Hongrie, France [personnel dirigeant])

***Administration de la justice***

(Danemark, France, Hongrie, Espagne, République tchèque, Slovénie [juges et membre du service de la justice], Lettonie [juges], Luxembourg)

***Forces de sécurité*** (République tchèque, France, Grèce, Lettonie, Lituanie, Luxembourg [lorsqu'ils assurent des services essentiels])

**Recommandations :**

Les affiliés de la FSESP devraient analyser et examiner comment, à la lumière de cette jurisprudence internationale et européenne, ils pourraient surmonter ces exclusions au sein des systèmes nationaux qui vont souvent plus loin que ce qui est autorisé par les instruments de l'OIT et du Conseil de l'Europe.

En plus de mettre en évidence les problèmes et les obstacles sur une base pays par pays, la partie II de ce rapport fournit également dans un chapitre intitulé « Actions à mener », des recommandations ou des questions spécifiques pour chaque problème identifié. C'est ainsi que des recommandations pourront être proposées concernant les changements législatifs, la nécessité de fournir des informations aux organes de l'OIT et du Conseil de l'Europe chargés de la mise en œuvre pour qu'ils puissent évaluer correctement la situation nationale et/ou les autres actions syndicales spécifiques qui pourraient être envisagées.

**Recommandations :**

Les affiliés de la FSESP sont donc fortement incités à examiner de près l'analyse de leur pays et les recommandations d'action proposées. Ils sont également invités à informer la FSESP et la CES des mesures qu'ils envisagent de prendre ou qu'ils ont déjà prises pour résoudre les problèmes et les obstacles identifiés. Ils sont également invités à informer la FSESP et la CES de tout autre problème actuel ou pouvant survenir qu'ils pourraient rencontrer en matière de protection des droits syndicaux dans le secteur public, tant sur le plan législatif qu'en pratique. Cela permettrait de délibérer conjointement de la manière la plus efficace de sensibiliser les instances internationales et européennes au sujet de ce problème en vue de l'éradiquer aussi rapidement que possible.

## 6. Recommandations générales d'action

Etant donné les nombreuses possibilités mentionnées plus haut pour mener des actions à différents niveaux, il importe d'utiliser tous les mécanismes de surveillance et de respect de l'application qui sont disponibles à chaque niveau. Ce qui donne en résumé :

### — Union européenne

- fournir à la FRA des rapports ou des dossiers sur les violations majeures des droits syndicaux dans le secteur public ;
- porter des cas devant la CJCE (en particulier à présent que la Charte de l'UE est également contraignante) ;
- informer régulièrement les autres institutions de l'UE telles que la Commission européenne et le Parlement européen mais aussi la CES des cas de violation des droits syndicaux.

### — Conseil de l'Europe

- assurer que les syndicats fournissent des réactions et/ou des commentaires aux rapports gouvernementaux présentés en vertu du système de rapport ;
- transmettre des copies de ces réactions/commentaires à la FSESP et, plus particulièrement encore à la CES, compte tenu de son rôle dans le système de surveillance du suivi (par exemple, le Comité gouvernemental et les procédures de réclamation collective) ;
- apporter à la CES des informations émanant des syndicats en vue des discussions dans les instances de contrôle ;

- mieux utiliser, le cas échéant, la procédure de réclamation collective, en collaboration avec la FSESP et la CES ;
- fournir régulièrement des informations (y compris entre les phases officielles de rapport) sur les violations des droits syndicaux et soumettre ces cas, en coopération avec la FSESP et la CES devant les instances de contrôle de la Charte sociale du Conseil de l'Europe.

#### — Organisation internationale du travail

- assurer que les syndicats fournissent des réactions et/ou des commentaires aux rapports gouvernementaux présentés en vertu du système de rapport ;
- transmettre des copies de ces réactions/commentaires à la FSESP et à la CES, et en particulier à la CSI compte tenu de son rôle dans le système de supervision du suivi ;
- mieux utiliser, le cas échéant, la procédure de réclamation collective, en collaboration avec la CSI, la CES et la FSESP;
- fournir régulièrement des informations (y compris entre les phases officielles de rapport) sur les violations des droits syndicaux et soumettre ces cas, en coopération avec la FSESP et la CES devant les instances de contrôle de la Charte sociale du Conseil de l'Europe.

#### — Niveau national

- examiner l'utilisation de la procédure législative pour résoudre les problèmes que connaissent les droits syndicaux tant au niveau de la législation qu'au plan pratique ;
- mieux utiliser les processus de négociation collective;
- mener d'autres actions syndicales.

Mais si précieuse que soit l'utilisation de ces différents canaux/mécanismes de manière distincte, il est bien plus intéressant de les utiliser *autant que possible et chaque fois que cela s'impose de manière combinée*.

Un tel choix s'impose pour les motifs suivants :

— chaque niveau/mécanisme possède ses avantages / désavantages propres :

- le temps nécessaire pour mener à bien les procédures (par exemple, une procédure de réclamation collective demande en moyenne dix-huit mois alors que les procédures similaires devant l'OIT sont plus lentes ; les procédures de rapport sont en général très lentes avant que des sanctions effectives ne soient prononcées);
- en fonction du mécanisme / de l'organe concerné, le statut des « sanctions » peut varier très considérablement, depuis les sanctions purement morales ou politiques jusqu'aux sanctions légales ou quasi-légales, ce qui a naturellement une influence majeure sur l'effectivité de ces sanctions.

En outre, chaque niveau / mécanisme requiert l'intervention d'acteurs différents

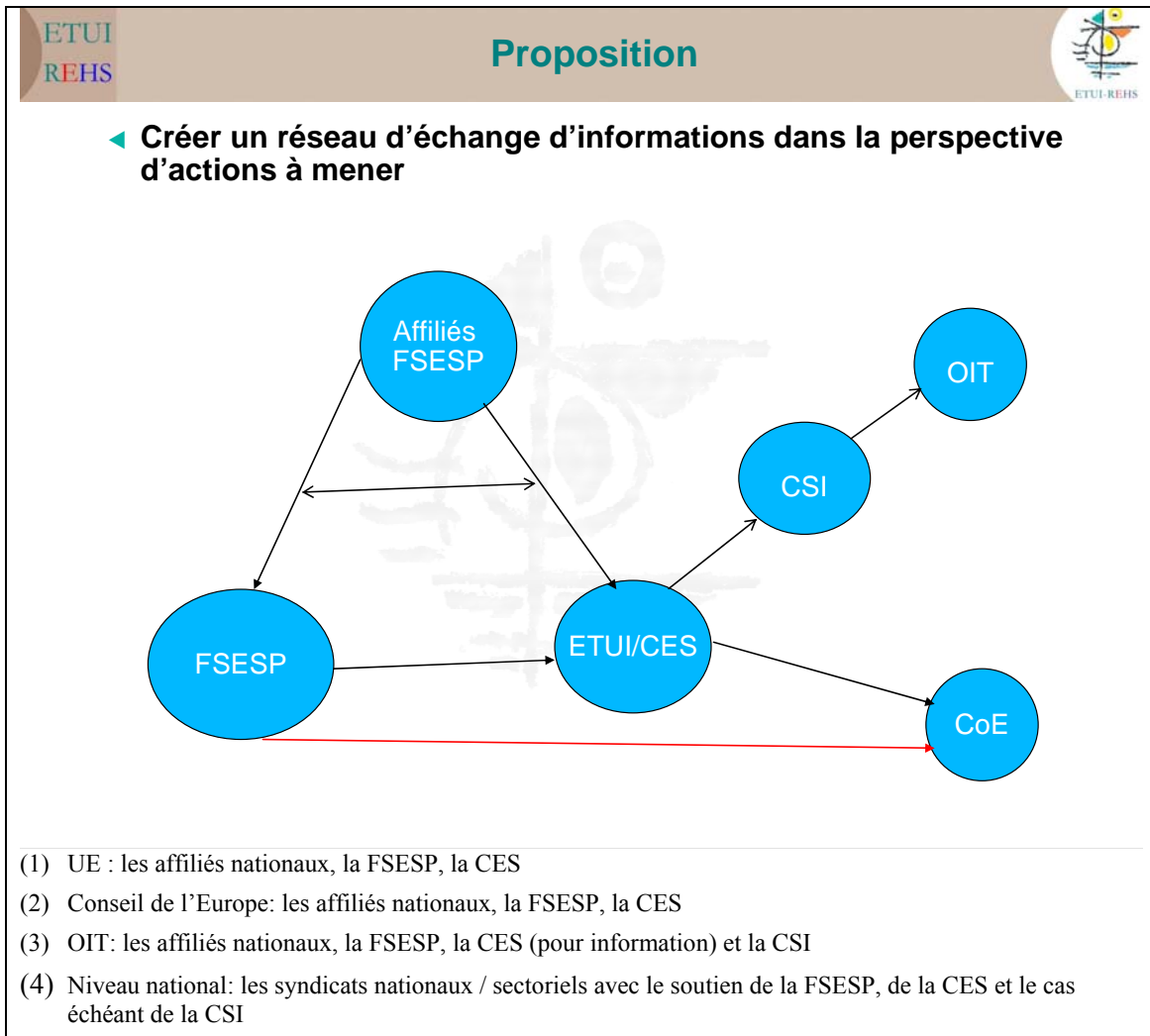
- **UE** : principalement les affiliés nationaux, la FSESP, la CES
- **Conseil de l'Europe** : principalement les affiliés nationaux, la FSESP, la CES
- **OIT** : principalement les affiliés nationaux, la FSESP, la CES (pour information) et la CSI
- **Niveau national** : principalement les syndicats nationaux / sectoriels avec le soutien de la FSESP, de la CES et le cas échéant de la CSI

Ces trois acteurs ont tous un rôle à jouer, mais pour qu'ils soient efficaces, il faut qu'ils collaborent.

**Recommandation générale :**

Compte tenu de tout ce qui précède, la FSESP devrait envisager de créer un réseau d'échange d'informations dans la perspective d'actions à mener. Ce réseau pourrait assurer une coopération régulière et coordonnée et la circulation de l'information entre la FSESP elle-même, ses affiliés et la CES / ETUI-REHS dans le but de faciliter la prise de décision quant aux actions les plus appropriées devant le Conseil de l'Europe et l'OIT (dans ce dernier cas, en collaboration avec la CSI compte tenu de son rôle particulier et de son expérience dans les mécanismes de contrôle de l'OIT). La FSESP, en coopération avec ses affiliés et avec le soutien de la CES/ETUI-REHS, devrait d'abord établir une liste des personnes de contact au sein de chaque organisation qui pourraient faire office de personnes de liaison en cas de violation des droits syndicaux. Partager régulièrement l'information au sein de ce réseau (par exemple, la CES transmettrait toutes les informations sur les violations signalées et faisait l'objet d'une procédure devant les instances de contrôle des Chartes sociales du Conseil de l'Europe pour recueillir réactions et commentaires) pourrait également rendre les autres membres du réseau plus conscients et, on peut l'espérer, plus (pro)actifs pour soumettre les informations sur des violations similaires ou non des droits syndicaux dans le secteur public.

Les informations ainsi rassemblées pourraient alors être intégrées dans le cadre du projet, présenté plus haut, de rapport de la FSESP sur les violations des droits syndicaux dans le secteur public (sur le modèle du rapport annuel de la CSI sur les violations des droits syndicaux).



# Analyse des différents forums et outils

## 1. Au niveau de l'UE

### 1.1. La Charte des droits fondamentaux de l'UE

#### a) Introduction : de la Charte communautaire à la Charte des Droits fondamentaux de l'UE

Lorsque la Communauté européenne a été fondée, l'accent était mis davantage sur les questions économiques que sur les droits individuels. Les droits fondamentaux ne constituaient pas une préoccupation fondamentale pour les rédacteurs des premiers traités de la Communauté européenne. Il n'y a rien d'étonnant à ce que le traité de Paris de 1951 instituant la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier (CECA) ne se soit centré que sur les seuls secteurs du charbon et de l'acier. En 1957, à Rome, deux traités furent signés pour établir respectivement la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom) et la Communauté économique européenne (CEE). Ces traités couvraient également des domaines économiques bien définis, ce qui les distinguait des constitutions nationales, lesquelles contenaient souvent une déclaration solennelle sur les droits fondamentaux. Et après tout, la Convention sur les Droits de l'homme adoptée par le Conseil de l'Europe en 1950 traitait déjà des droits de l'homme.

La question de la protection des droits fondamentaux et des droits sociaux en particulier (et de la lutte pour cette protection) est toutefois aussi ancienne que la Communauté elle-même et dans une large mesure reste encore posée aujourd'hui. En ce qui concerne les droits sociaux fondamentaux en particulier, une percée majeure a été réalisée en décembre 1989 avec l'adoption par 11 des 12 Etats membres, de la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux (CCDSF). Même si la CCDSF était une déclaration politique solennelle dépourvue de valeur légale, elle s'accompagnait d'un programme d'action sociale (comprenant plusieurs propositions de directives sociales) et elle constituait d'une certaine manière la base d'une politique sociale européenne au cours des années 1990. S'agissant des droits syndicaux, la CCDSF contenait les dispositions suivantes :

#### **Liberté d'association et négociation collective**

*11. Les employeurs et les travailleurs de la Communauté européenne ont le droit de s'associer librement en vue de constituer les organisations professionnelles ou syndicales de leur choix pour la défense de leurs intérêts économiques et sociaux.*

*Tout employeur et tout travailleur a la liberté d'adhérer ou de ne pas adhérer à ces organisations, sans qu'il puisse en résulter pour lui un dommage personnel ou professionnel.*

12. *Les employeurs ou les organisations d'employeurs, d'une part, et les organisations de travailleurs, d'autre part, ont le droit, dans les conditions prévues par les législations et les pratiques nationales, de négocier et de conclure des conventions collectives.*

*Le dialogue entre partenaires sociaux au niveau européen, qui doit être développé, peut déboucher, si ceux-ci l'estiment souhaitable, sur des relations conventionnelles, notamment au plan interprofessionnel et sectoriel*

13. *Le droit de recourir en cas de conflits d'intérêts à des actions collectives inclut le droit de grève sous réserve des obligations résultant des réglementations nationales et des conventions collectives.*

*Afin de faciliter le règlement des conflits du travail, il convient de favoriser, conformément aux pratiques nationales, l'institution et l'utilisation, aux niveaux appropriés, de procédures de conciliation, de médiation et d'arbitrage.*

14. *L'ordre juridique interne des États membres détermine dans quelles conditions et dans quelle mesure les droits prévus aux articles 11 à 13 sont applicables aux forces armées, à la police et à la fonction publique.*

### **Information, consultation et participation des travailleurs**

17. *L'information, la consultation et la participation des travailleurs doivent être développées, selon des modalités adéquates, en tenant compte des pratiques en vigueur dans les différents États membres.*

*Cela vaut en particulier dans des entreprises ou des groupes comportant des établissements ou des entreprises situés dans plusieurs États membres de la Communauté européenne.*

18. *Cette information, cette consultation et cette participation doivent être mises en œuvre en temps utile, notamment dans les cas suivants :*

- *lors de l'introduction dans les entreprises de changements technologiques ayant des incidences importantes pour les travailleurs en ce qui concerne les conditions de travail et l'organisation du travail ;*
- *à l'occasion de restructurations ou de fusions des entreprises affectant l'emploi des travailleurs ;*
- *lors de procédures de licenciement collectif ;*
- *lorsque des travailleurs, en particulier transfrontaliers, sont affectés par des politiques d'emploi menées par l'entreprise où ils sont employés.*

Mais la Cour de justice des Communautés européenne (CJCE) a, lentement mais sûrement, entrepris au cours des années d'examiner aussi comment les institutions européennes et les États membres de l'Union respectaient les droits fondamentaux. La Cour de justice a ainsi joué un rôle pionnier en la matière en développant une jurisprudence considérable sur la base de l'article 220 du traité qui rend la Cour responsable de l'interprétation du traité et du contrôle du respect du droit communautaire. A de nombreuses reprises, la Cour a ainsi affirmé que les droits fondamentaux constituaient autant de principes fondamentaux du système juridique européen. Ces principes étaient fondés, souligne la Cour, sur les traditions constitutionnelles des États membres et sur les traités internationaux ratifiés par les États membres, en particulier la Convention européenne sur les droits de l'homme de 1950.

Le traité d'Amsterdam a représenté un pas important supplémentaire pour la défense des droits fondamentaux en Europe. Son article 6 stipulait explicitement que l'Union européenne était fondée sur les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'État de droit. En outre, l'article 7 déterminait la procédure à appliquer en cas de violation grave et persistante de droits fondamentaux par un Etat membre, avec des mécanismes de prévention et de sanction. Ce mécanisme a été renforcé avec l'article 7 du traité de Nice qui a conféré un rôle plus important au Parlement européen.

**b) Quelles sont les origines de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ?**

Un mois à peine après l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, le Conseil européen de Cologne de juin 1999 donnait le feu vert pour la rédaction d'une charte des droits fondamentaux de l'Union européenne visant à regrouper les droits fondamentaux au niveau de l'UE dans un texte unique et à leur donner davantage de visibilité.

Le Collège a confié la tâche de rédaction de la Charte à une convention qui s'est réunie pour la première fois en décembre 1999. La composition de la convention chargée de rédiger la Charte fut approuvée lors du Conseil européen de Tampere en octobre 1999 : un représentant de chaque Etat membre et de la Commission européenne, 16 membres du Parlement européen et des membres des parlements nationaux. La Cour européenne de Justice, le Conseil de l'Europe et la Cour européenne des droits de l'homme possédaient le statut d'observateur. Le Comité économique et social européen, le Comité des Régions, l'Ombudsman européen et les pays candidats à l'UE ont pu communiquer leurs conceptions à la convention. Il y a également eu des audiences publiques au cours desquelles les églises, les syndicats (dont la CES), les entreprises, les demandeurs d'asile, les gays et lesbiennes, les écologistes et de nombreux autres groupes d'intérêt ont exprimé leur avis. Tous les documents produits par la convention ont été publiés sur Internet.

La convention a adopté un projet de charte le 2 octobre 2000. Les Etats membres ont approuvé le projet lors du Conseil européen de Biarritz des 13 et 14 octobre 2000. Le Parlement européen a donné son accord le 14 novembre 2000 et la Commission européenne le 6 décembre 2000. Finalement, le Parlement, le Conseil et la Commission ont signé et [proclamé la Charte le 7 décembre 2000 à Nice](#).

**c) Que trouve-t-on dans la Charte de l'UE ?**

La Charte de l'UE établit l'éventail des droits civils, politiques, économiques et sociaux des résidents de l'UE. Elle est divisée en six chapitres, à savoir dignité, libertés, égalité, solidarité, droits des citoyens et justice. La Charte de l'UE s'inspire de la Convention européenne des droits de l'homme de 1950, de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes, des traditions constitutionnelles nationales, des chartes sociales du Conseil de l'Europe et de la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux. Mais elle va au-delà du rappel des droits de l'homme classiques en tenant compte de questions spécifiquement modernes, comme la bioéthique et la protection des données personnelles.



La plupart des droits fondamentaux des travailleurs et des droits syndicaux figurent dans le chapitre sur la Solidarité.<sup>2</sup> Dans la perspective du présent rapport, les droits les plus importants sont les suivants:

*Article 27: Les travailleurs ou leurs représentants doivent se voir garantir, aux niveaux appropriés, une information et une consultation en temps utile, dans les cas et conditions prévus par le droit communautaire et les législations et pratiques nationales.*

*Article 28: Droit de négociation et d'actions collectives*

*Les travailleurs et les employeurs, ou leurs organisations respectives, ont, conformément au droit communautaire et aux législations et pratiques nationales, le droit de négocier et de conclure des conventions collectives aux niveaux appropriés et de recourir, en cas de conflits d'intérêts, à des actions collectives pour la défense de leurs intérêts, y compris la grève.*

#### **d) Le statut (légal) de la Charte de l'UE**

Avant octobre 2007, la Charte de l'UE ne faisait pas partie du traité de l'UE. Elle ne constituait donc qu'une déclaration politique – certes prise à un niveau élevé. Il avait donc été convenu lors des débats sur la Convention que l'on examinerait comment la Charte de l'UE<sup>3</sup> pourrait être rendue juridiquement contraignante en l'intégrant dans le texte du futur traité constitutionnel.

De fait, comme le voulaient les travaux de la Convention, la Charte de l'UE était censée être intégrée comme Partie II dans le projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe présenté lors de la réunion du Conseil européen de Thessalonique le 20 juin 2003. Mais comme chacun le sait, ce texte n'a pas été adopté. Au terme d'un an de discussions suivant le vote négatif sur cette constitution en France et aux Pays-Bas, une réforme du traité a été proposée et adoptée le 19 octobre 2007 lors du sommet social tripartite de l'UE à Lisbonne.

Au stade actuel, le texte intégral de la Charte n'est plus intégré dans le corps du texte de ce traité modificatif mais l'article 6 du traité dit de Lisbonne ou traité modificatif assure que la Charte a la même valeur juridique que les traités.<sup>4</sup> En outre, il convient de relever que le

---

<sup>2</sup> Le texte intégral de la Charte peut être téléchargé depuis [http://ec.europa.eu/justice\\_home/unit/charte/index\\_fr.html](http://ec.europa.eu/justice_home/unit/charte/index_fr.html)

<sup>3</sup> B. Bercusson, T. Blanke, N. Bruun, S. Clauwaert, A. Jacobs, Y. Kravaritou, I. Schömann, B. Veneziani et C. Vigneau (2006), *European labour law and the EU Charter of Fundamental Rights*. Baden-Baden: Nomos, 728 p.

<sup>4</sup> Le texte de l'article 6 du traité modificatif de Lisbonne se présente aujourd'hui comme suit :

“1. L'Union reconnaît les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne du 7 décembre 2000, telle qu'adaptée le 12 décembre 2007 à Strasbourg, laquelle a la même valeur juridique que les traités.

Les dispositions de la Charte n'étendent en aucune manière les compétences de l'Union telles que définies dans les traités.

Les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte sont interprétés conformément aux dispositions générales du titre VII de la Charte régissant l'interprétation et l'application de celle-ci et en prenant dûment en considération les explications visées dans la Charte, qui indiquent les sources de ces dispositions.

Royaume-Uni et la Pologne n'ont pas signé ce texte. Le Protocole en question stipule notamment au sujet du titre IV de la Charte, qui contient en particulier tous les droits sociaux : « *En particulier, et pour dissiper tout doute, rien dans le titre IV de la Charte ne crée des droits justiciables applicables à la Pologne ou au Royaume-Uni, sauf dans la mesure où la Pologne ou le Royaume-Uni ont prévu de tels droits dans leur législation nationale.*<sup>5</sup> L'avenir nous dira l'impact exact de ce protocole dans les deux pays en question.

Il y a plus prometteur : l'article 6 du traité marque l'engagement de l'Union européenne à adhérer à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du Conseil de l'Europe. Les modalités et les conditions de cette adhésion sont précisées dans un autre Protocole annexé au traité de Lisbonne.<sup>6</sup>

Le Comité exécutif de la Confédération européenne des syndicats (CES), réuni à Lisbonne le 18 octobre 2007, a adopté une déclaration sur le projet de réforme du traité UE et l'a présentée au Sommet social tripartite de Lisbonne. La CES regrette le manque d'ambition de la plus grande partie du traité modifié qui propose seulement une série d'ajustements mineurs au cadre réglementaire de l'UE et qui n'aura que peu d'impact sur le renforcement de la capacité de l'Europe à agir de manière décisive au niveau international. Tout en saluant le fait que la Charte des droits fondamentaux ait désormais force de loi dans les Etats membres, la CES déplore que le Royaume-Uni et la Pologne aient choisi de ne pas signer la Charte des droits fondamentaux et elle craint que d'autres limitations à la Charte n'aient inévitablement un impact défavorable sur la portée de ce texte.

Sans oublier l'utilisation faite par la Cour de justice de l'Union européenne et ses avocats généraux de la Charte de l'UE et cela avant même que cette Charte ait acquis force de loi en octobre 2007<sup>7</sup>, il faut noter que depuis quelques années, un réseau d'experts indépendants a été mis en place pour évaluer la préservation des droits fondamentaux par les Etats membres de l'Union européenne.

Depuis septembre 2002, il existe un réseau d'experts indépendants en matière de droits fondamentaux, composé d'un expert par Etat membre et animé par un coordinateur. Objectif: assurer un degré élevé d'expertise en ce qui concerne chacun des Etats membres et l'Union européenne dans son ensemble.

---

2. L'Union adhère à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Cette adhésion ne modifie pas les compétences de l'Union telles qu'elles sont définies dans les traités.

3. Les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles.

Le texte intégral du traité est disponible sur : <http://eur-lex.europa.eu/en/index.htm>.

<sup>5</sup> Article 1 §2 du Protocole dont le texte intégral est disponible sur : <http://eur-lex.europa.eu/fr/index.htm>.

<sup>6</sup> Protocole relatif à l'article I-9, paragraphe 2, de la Constitution sur l'adhésion de l'Union à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; également disponible sur <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2004:310:0378:0378:FR:PDF>.

<sup>7</sup> B. Bercusson, S. Clauwaert et I. Schömann (2006), *Legal prospects and legal effects of the EU Charter*, in: *European labour law and the EU Charter of Fundamental Rights*. Baden-Baden: Nomos, 41–83.

Le réseau poursuit trois tâches principales :

1. Préparer un rapport annuel sur la situation des droits fondamentaux dans l'Union européenne et dans ses Etats membres, en évaluant la mise en oeuvre de chacun des droits énoncés par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Le rapport annuel fait état de la situation concrète de la protection des droits fondamentaux en procédant à une analyse de la législation, de la jurisprudence et des pratiques administratives des autorités nationales des Etats membres et des institutions de l'Union européenne elles-mêmes. Le rapport de synthèse préparé chaque année par le réseau est basé d'une part sur les 25 rapports préparés par chaque expert relativement à la situation des droits fondamentaux dans son Etat au cours de l'année écoulée ainsi que d'autre part, sur le rapport relatif à la situation de droits fondamentaux dans les institutions de l'Union européenne elles-mêmes préparé par le coordinateur. Les rapports nationaux préparés par chaque expert du réseau sont disponibles soit en français soit en anglais sur le site de la [Cellule de recherche interdisciplinaire en droits de l'homme](#) ou [Interdisciplinary Research Cell in Human Rights \(CRIDHO\)](#).

Les objectifs du rapport sont les suivants :

- Informer les institutions de la situation des droits fondamentaux dans tous les Etats membres;
- Sur la base des informations recueillies, faire des recommandations aux institutions afin de promouvoir le respect des droits fondamentaux ;
- Dresser une liste d'actions pouvant être présentées comme des bonnes pratiques afin de contribuer à un partage d'expérience ;

Le rapport annuel contient en annexe une « Observation thématique » approfondissant un ou plusieurs thèmes spécifiques déterminés par la Commission et le Parlement européens. Disponible en français et en anglais, cette Observation thématique est transmise à la Commission au mois de mars de chaque année.<sup>8</sup>

2. Fournir, sur demande de la Commission européenne, des renseignements ponctuels et des avis en matière de droits fondamentaux. Le réseau d'experts indépendants en matière de droits fondamentaux peut être appelé à rendre des avis sur des questions ponctuelles qui lui sont posées par la Commission européenne.<sup>9</sup> Jusqu'à présent – quoique traitant incontestablement d'aspects essentiels de la protection des droits fondamentaux – aucun de ces avis n'est lié directement ou indirectement aux droits syndicaux.
3. Assister la Commission européenne et le Parlement européen dans l'élaboration de la politique de l'Union européenne en matière de droits fondamentaux.

---

<sup>8</sup> Ces rapports sont disponibles à l'adresse : [http://www.ec.europa.eu/justice\\_home/cfr\\_cdf/index\\_fr.htm](http://www.ec.europa.eu/justice_home/cfr_cdf/index_fr.htm)

<sup>9</sup> Ces avis sont également disponibles sur : [http://www.ec.europa.eu/justice\\_home/cfr\\_cdf/index\\_en.htm](http://www.ec.europa.eu/justice_home/cfr_cdf/index_en.htm)

Il convient enfin de souligner que chaque citoyen européen peut communiquer des informations à ce réseau :

- les informations concernant l'Union européenne ou l'ensemble des Etats membres peuvent être communiquées au coordinateur, Olivier De Schutter, à l'adresse [cfr\\_cdf@cpdr.ucl.ac.be](mailto:cfr_cdf@cpdr.ucl.ac.be)
- les informations concernant un Etat membre en particulier peuvent être envoyées au [membre approprié du réseau](#).

Il est également possible de transmettre des informations à la Commission européenne à l'adresse suivante : [JAI-CITIZENSHIP@ec.europa.eu](mailto:JAI-CITIZENSHIP@ec.europa.eu)

Il faut noter que le réseau ne s'engage pas à répondre aux questions qui lui sont adressées, pas plus qu'à fournir des informations sur les actions menées en réponse aux informations transmises. Ni la Commission européenne ni le réseau ne sont responsables des informations fournies par des tiers.

Avec la création de l'Agence européenne des droits fondamentaux (voir chapitre suivant), il apparaît clairement que le réseau continuera d'exister sans que l'on sache encore très bien si sa mission restera la même et comment le travail précieux qu'il accomplit sera intégré dans les structures et les activités de la nouvelle agence.

## 1.2. L'Agence européenne des droits fondamentaux (FRA)

### a) Qu'est-ce que l'Agence européenne des droits fondamentaux (FRA) ; quelles sont ses institutions et sa compétence géographique ?

La FRA est un organe indépendant de l'Union européenne (EU), qui a pour objet de fournir aux institutions et autorités compétentes de l'Union et des États membres (actuellement 27 pays) une assistance et des compétences en matière de droits fondamentaux lorsqu'ils mettent en œuvre le droit communautaire, ainsi que de les aider à prendre des mesures et à définir des actions appropriées. Les avis fournis par la FRA se baseront donc sur son expertise et le résultat des actions qu'elle poursuit.

La FRA a été instituée par le règlement du Conseil (CE) 168/2007 du 15 février 2007. Elle a son siège à Vienne et elle succède à l'ancien **Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes** (EUMC). La FRA est opérationnelle depuis le 1er mars 2007.

En termes de structure, l'Agence est constituée des **quatre instances** suivantes :

- le Conseil d'administration (CA) ;
- le Bureau exécutif ;
- le Comité scientifique ;
- le Directeur.

Le Conseil d'administration (CA) est chargé d'établir les programmes de travail de l'Agence et d'assurer le suivi de leur mise en œuvre ; Il est composé de personnes ayant l'expérience de la gestion d'organisations du secteur public ou privé et connaissant le domaine des droits fondamentaux. Il réunit des personnes indépendantes désignées par

chaque Etat membre, une personne indépendante désignée par le Conseil de l'Europe et deux représentants de la Commission européenne.

Le Bureau exécutif prépare les décisions du CA, et aide et conseille le Directeur. Il est constitué du Président et du Vice-président du CA et de deux autres membres du CA et d'un des représentants de la Commission européenne au sein du CA. Le membre du CA désigné par le Conseil de l'Europe peut participer aux réunions.

Le Comité scientifique est chargé de garantir la qualité scientifique des travaux de l'Agence. Il est composé de onze personnes indépendantes, particulièrement qualifiées dans le domaine des droits fondamentaux. Le CA désigne ses membres après un appel public aux candidatures et une procédure de sélection.

Le Directeur de la FRA est responsable de l'exécution des tâches dévolues à l'Agence et du recrutement de son personnel. Le CA nomme le Directeur sur la base de ses mérites personnels, de son expérience dans le domaine des droits fondamentaux et de ses compétences administratives et de gestion. La Commission dresse une liste des candidats après un appel à candidatures. Les candidats seront présentés au Conseil et à la Commission compétente du Parlement européen avant la décision de nomination.

En matière de **champ d'action géographique**, la FRA :

- couvre l'UE et ses 27 Etats membres ;
- sera également ouverte aux pays candidats, qui pourront participer à ses travaux en qualité d'observateurs (ancienne République yougoslave de Macédoine, Croatie, Turquie), sur décision du Conseil d'association concerné, chargé de déterminer la nature, l'étendue et les modalités de leur participation aux travaux de l'Agence en tenant compte du statut spécifique de chaque pays ;

Le Conseil européen peut également inviter les pays des Balkans occidentaux (Albanie, Serbie, Bosnie-Herzégovine, Monténégro), qui ont conclu un accord de stabilisation et d'association avec l'UE, à participer à l'Agence en tant qu'observateurs.

#### **b) Quels sont les droits fondamentaux dont s'occupe la FRA ?**

Les travaux de l'Agence se réfèrent aux droits fondamentaux au sens de l'article 6(2) du traité sur l'Union européenne,<sup>10</sup> y compris la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et tels qu'ils sont reflétés dans la Charte des droits fondamentaux de l'UE. L'Agence effectue ses missions dans le cadre des compétences communautaires, telles qu'établies dans le traité sur l'UE. En outre :

- les institutions de l'UE et les États membres (lorsqu'ils mettent en oeuvre le droit communautaire) peuvent bénéficier le cas échéant et sur la base du volontariat, des compétences générales de l'Agence sur les droits fondamentaux également dans les domaines de la coopération policière et judiciaire en matière pénale;

---

<sup>10</sup> Article 6 §2 du traité de l'UE : 'L'Union respecte les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres, en tant que principes généraux du droit communautaire.'

- le Conseil peut demander une assistance à l'Agence en tant qu'organe indépendant, s'il considère que cela peut être utile au cours d'une procédure éventuellement menée en vertu de l'article 7 du traité UE (selon lequel le Conseil peut imposer des sanctions en cas de violation grave des droits fondamentaux dans un État membre).<sup>11</sup> La FRA ne contrôle pas de façon systématique et permanente les États membres aux fins de cet article.

Dans ce contexte élargi, les thématiques prioritaires des activités de l'Agence sont précisées dans le cadre pluriannuel, couvrant une période de 5 ans, et qui doit toujours comprendre la lutte contre le racisme, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée.

### c) Quelles seront les tâches de la FRA ?

La FRA effectue de manière indépendante les tâches suivantes :

*La collecte, la recherche et l'analyse d'informations et de données :*

- collecter, analyser et diffuser des informations et des données objectives, fiables et comparables sur l'évolution des droits fondamentaux dans l'UE ;
- mettre au point des méthodes et des normes visant à améliorer la qualité et la comparabilité des données au niveau européen ;
- réaliser ou faciliter des recherches et enquêtes scientifiques.

---

<sup>11</sup> Article 7:

- “1. Sur proposition motivée d'un tiers des États membres, du Parlement européen ou de la Commission européenne, le Conseil, statuant à la majorité des quatre cinquièmes de ses membres après approbation du Parlement européen, peut constater qu'il existe un risque clair de violation grave par un État membre des valeurs visées à l'article 6(1), et lui adresser des recommandations appropriées. Avant de procéder à cette constatation, le Conseil entend l'État membre en question et peut, statuant selon la même procédure, demander à des personnalités indépendantes de présenter dans un délai raisonnable un rapport sur la situation dans l'État membre en question. Le Conseil vérifie régulièrement si les motifs qui ont conduit à une telle constatation restent valables.
2. Le Conseil, réuni au niveau des chefs d'État ou de gouvernement et statuant à l'unanimité sur proposition d'un tiers des États membres ou de la Commission et après avis conforme du Parlement européen, peut constater l'existence d'une violation grave et persistante par un État membre de principes énoncés à l'article 6, paragraphe 1, après avoir invité le gouvernement de cet État membre à présenter toute observation en la matière.
3. Lorsque la constatation visée au paragraphe 2 a été faite, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, peut décider de suspendre certains des droits découlant de l'application du présent traité à l'État membre en question, y compris les droits de vote du représentant du gouvernement de cet État membre au sein du Conseil. Ce faisant, le Conseil tient compte des conséquences éventuelles d'une telle suspension sur les droits et obligations des personnes physiques et morales. Les obligations qui incombent à l'État membre en question au titre du présent traité restent en tout état de cause contraignantes pour cet État.
4. Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, peut décider par la suite de modifier les mesures qu'il a prises au titre du paragraphe 3 ou d'y mettre fin pour répondre à des changements de la situation qui l'a conduit à imposer ces mesures.
5. Aux fins du présent article, le Conseil statue sans tenir compte du vote du représentant du gouvernement de l'État membre en question. Les abstentions des membres présents ou représentés ne font pas obstacle à l'adoption des décisions visées au paragraphe 2. La majorité qualifiée est définie comme la même proportion des voix pondérées des membres du Conseil concernés que celle fixée à l'article 205, paragraphe 2, du traité instituant la Communauté européenne.  
Le présent paragraphe est également applicable en cas de suspension des droits de vote conformément au paragraphe 3.
6. Aux fins des paragraphes 1 et 2, le Parlement européen statue à la majorité des deux tiers des voix exprimées, représentant une majorité de ses membres.”

*Les conseils aux institutions de l'UE et aux États membres :*

- formuler et publier des conclusions et avis à l'intention des institutions de l'Union européenne et des États membres lorsqu'ils mettent en oeuvre le droit communautaire, soit de sa propre initiative, soit à la demande du Parlement européen, du Conseil ou de la Commission ;
- Les institutions européennes peuvent demander des avis sur leurs propositions législatives ou les positions qu'elles adoptent au cours des procédures législatives pour ce qui concerne leur compatibilité avec les droits fondamentaux ;
- publier un rapport annuel sur les questions relatives aux droits fondamentaux dans l'UE en soulignant également des exemples de bonnes pratiques ;
- publier des rapports thématiques sur la base de ses analyses, de ses recherches et de ses enquêtes.

*La coopération avec la société civile et la sensibilisation:*

- concevoir une stratégie de communication et favoriser le dialogue avec la société civile ;
- établir un réseau de coopération à travers une « plate-forme des droits fondamentaux » ;
- sensibiliser le grand public aux droits fondamentaux.

La FRA n'est pas habilitée à:

- examiner des plaintes individuelles ;
- jouir de pouvoirs réglementaires ;
- contrôler la situation des droits fondamentaux dans les États membres aux fins de l'article 7 du traité UE (selon lequel le Conseil peut imposer des sanctions en cas de violation grave des droits fondamentaux dans un État membre) ;
- se prononcer sur la légalité des actes communautaires ni sur la question de savoir si un État membre a manqué à l'une des obligations qui lui incombent en vertu du traité.

**d) Coopération entre la FRA et d'autres organes de l'UE ou des organisations au niveau national ou international, le Conseil de l'Europe en particulier**

La FRA coordonne ses travaux avec les organes, organismes et agences compétents de l'UE. Le cas échéant, elle rédige un protocole d'accord pour fixer les termes de la coopération.

La FRA coopère également avec les États membres grâce aux agents de liaison nationaux, qui sont des fonctionnaires désignés par le gouvernement de chaque État membre. Les agents de liaison nationaux peuvent soumettre des avis sur le projet de programme de travail annuel et reçoivent tous les documents publiés par la FRA.

Le règlement fondateur de l'Agence souligne également l'importance de la coopération avec le Conseil de l'Europe (CdE) afin d'éviter les doubles emplois, par souci de complémentarité et afin de garantir la valeur ajoutée des activités de chacun. À cette fin, un accord a été conclu entre l'UE et le CdE. Comme c'était le cas avec l'EUMC, le CdE désignera une personne indépendante pour siéger au Conseil d'administration de la FRA, et qui pourra également participer aux réunions du Bureau exécutif.

L'EUMC a déjà établi des relations avec la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) du Conseil de l'Europe, le Commissaire aux droits de l'homme et les services du Conseil de l'Europe chargés des questions de cohésion sociale.

Cette coopération sera poursuivie et renforcée. Le règlement prévoit également une coopération avec un certain nombre d'autres organismes :

- l'OSCE et les organes des Nations unies dans le domaine des droits de l'homme ;
- les institutions nationales de défense des droits de l'homme dans les États membres.

La FRA s'appuiera sur les relations nouées par l'EUMC avec l'OSCE, son Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) et le Haut Commissariat pour les minorités nationales en particulier. En outre, elle renforcera ces relations avec le Haut Commissariat aux droits de l'homme des Nations unies, l'UNESCO et d'autres organismes.

#### **e) Comment la FRA coopère-t-elle avec la société civile (ONG, syndicats, etc.) ?**

Le règlement fondateur de l'Agence prévoit l'établissement d'un réseau de coopération souple, la « plate-forme des droits fondamentaux », qui constitue un moyen d'échange d'informations et de mise en commun des connaissances.

La CES s'efforcera de veiller à ce que la voix des syndicats et des travailleurs soit dûment entendue dans le cadre de cette plate-forme.

#### **f) Vous avez été victime d'une discrimination – la FRA peut-elle vous aider ?**

Le harcèlement, la discrimination et la victimisation ne doivent pas être ignorés. Pour cela, il faut tout d'abord connaître ses droits. La FRA permettra à chacun d'être mieux informé sur ses droits fondamentaux.

Comme on l'a déjà indiqué, la FRA n'est pas habilitée à examiner elle-même les plaintes individuelles ; elle peut toutefois orienter les victimes vers les organisations compétentes dans chaque État membre pour trouver de l'aide, des conseils, mais également un soutien sur les questions d'ordre juridique. (la liste des organisations est accessible à partir des liens ci-dessous).

Conformément à la directive de l'UE sur l'égalité raciale, tous les États membres de l'UE doivent désigner des « organismes nationaux de promotion de l'égalité de traitement ». Les coordonnées des organismes nationaux pour l'égalité raciale et ethnique peuvent être consultées à l'adresse suivante :

[http://ec.europa.eu/employment\\_social/fundamental\\_rights/rights/neb\\_fr.htm#nat](http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/rights/neb_fr.htm#nat)

Les institutions nationales des droits de l'homme traitent des questions de droits de l'homme au sens large, mais souvent aussi de cas individuels. Elles sont présentes dans beaucoup de pays européens: Voir <http://www.nhri.net/NationalDataList.asp?MODE=1&ID=1>

La FRA tient un registre des organisations de défense des victimes (essentiellement axé sur les organisations de lutte contre le racisme) susceptibles de s'engager au nom ou au bénéfice des victimes de discrimination dans le cadre de procédures judiciaires ou administratives.

Un guide des victimes de discrimination est également disponible à l'adresse :

[http://ec.europa.eu/employment\\_social/fundamental\\_rights/pdf/public/factsheet2\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/public/factsheet2_fr.pdf)

On trouvera davantage d'informations sur la FRA sur le site <http://fra.europa.eu/fra/index.php>



### 1.3. Droits d'information et de consultation dans le secteur public

#### a) Introduction

La Communauté possède une longue histoire en matière d'harmonisation et de renforcement des règles sur les droits de l'emploi et des travailleurs. Dans ce contexte, la Communauté s'efforce également de protéger les conditions de travail et les droits des travailleurs en termes d'information et de consultation. Plusieurs directives adoptées depuis les années 1970 contiennent des dispositions relatives au droit des travailleurs d'être informés et consultés dans des situations spécifiques touchant leur entreprise et pour la protection de leurs intérêts : 1) la directive 91/533/CEE du Conseil, du 14 octobre 1991, relative à l'obligation de l'employeur d'informer le travailleur des conditions applicables au contrat ou à la relation de travail ; 2) la directive 94/45/CE du Conseil, du 22 septembre 1994, concernant l'institution d'un comité d'entreprise européen ; 3) la directive 98/59/CE du Conseil, du 20 juillet 1998, relative aux licenciements collectifs ; 4) la directive 2001/23/CE du Conseil, du 12 mars 2001, relative au maintien des droits des travailleurs en cas de transfert d'entreprises ; 5) la directive 2002/74/CE du Conseil, relative à la protection des travailleurs salariés en cas d'insolvabilité de l'employeur, et enfin 6) la directive 2002/14/CE du Conseil établissant un cadre général relatif à l'information et la consultation des travailleurs dans la Communauté européenne.

Dans la plupart de ces directives, les administrations ou organismes du secteur public sont couverts par la réglementation de l'UE au même titre que les entreprises privées. Le présent chapitre est centré sur la directive 2002/14/CE et sa transposition dans le droit national et examine son impact sur le secteur public. Il offre aussi un bref aperçu des mesures de transposition relatives à certaines des autres directives précitées.

#### **Directive 2002/14/CE**

*du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2002 établissant un cadre général relatif à l'information et la consultation des travailleurs dans la Communauté européenne*<sup>12</sup>

(Journal officiel L 080, 23/03/2002 P. 0029 – 0034)

La directive « Information et consultation » a pour objectif d'établir un cadre général fixant des exigences minimales pour le droit à l'information et à la consultation des travailleurs dans les entreprises ou les établissements situés dans la Communauté.

#### ***Interprétation : la notion d'« entreprise » au sens de la directive « Information et consultation » inclut-elle les services publics ?***

Suivant l'article 2 de la directive « Information et consultation », la notion d'« entreprise » désigne « l'entreprise publique ou privée exerçant une activité économique, qu'elle poursuive ou non un but lucratif, située sur le territoire des États membres ». De ce point de vue, les entreprises du secteur public paraissent bien entrer dans le champ d'application de la directive « Information et consultation ». Mais s'agissant de l'article 2(a) de la directive, la définition d'une entreprise est assurément fort peu explicite.

---

<sup>12</sup> Les informations sur cette directive proviennent pour l'essentiel d'un rapport de transposition de l'ETUI-REHS ; voir : Schömann, I., Clauwaert, S. et Warneck, W. (2006), Information and consultation in the European Community. Implementation report on Directive 2002/14/EC. rapport 97. ETUI-REHS département recherche, Bruxelles (également disponible en français).

Le concept communautaire d'« entreprise », qui est essentiellement associé au droit de la concurrence (articles 85 et suiv. du traité CE), a toutefois été mieux défini et précisé dans la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE).

Selon cette jurisprudence de la CJUE, « la notion d'entreprise comprend toute entité exerçant une activité économique, indépendamment du statut juridique de cette entité et de son mode de financement (arrêt Höfner, CJUE, 23 avril 1991, C-41/90), qu'il s'agisse d'une personne morale ou (arrêt Gøttrup-Klim, CJUE 15 décembre 1994, C-250/92) qu'elle poursuive ou non un but lucratif (arrêt Fédération française des sociétés d'assurance, CJUE 16 mars 1995, C-244/94) ». La Cour a encore affiné cette définition en précisant que « entreprise » désigne un ensemble organisé de personnes et d'éléments permettant l'exercice d'une activité économique (arrêt Süzen, CJUE 11 mars 1997, C-13/95).

Les exceptions à cette règle concernent les organes qui exercent des prérogatives qui sont typiquement des prérogatives de puissance publique (arrêt Eurocontrol, CJUE 19 janvier 1994, C-364/92), ainsi que les organisations remplissant une fonction sociale comme les régimes de base de la sécurité sociale, fondés sur le principe de la solidarité nationale (arrêt Poucet & Pistre, CJUE 17 février 1993, C-159/91 et 160/91, et arrêt Garcia, CJUE 26 mars 1996, C-238/94).

### **Transpositions en droit national**

Dans la plupart des dispositifs de transposition en droit national, le terme « entreprise » ou « établissement » est pris en référence à ses définitions nationales habituelles.

L'exception au droit d'information et de consultation suivant la directive (article 3(2)), s'applique aux entreprises visant des finalités culturelles. En général, les mesures nationales de transposition intègrent cette exception sans aucune modification.

#### **Article 3, paragraphes 2 et 3**

2. Dans le respect des principes et objectifs visés dans la présente directive, les États membres peuvent prévoir des dispositions spécifiques applicables aux entreprises ou aux établissements qui poursuivent directement et essentiellement des fins politiques, d'organisation professionnelle, confessionnelles, charitables, éducatives, scientifiques ou artistiques, ainsi que des fins d'information ou d'expression d'opinions, à condition que, à la date d'entrée en vigueur de la présente directive, des dispositions de ce type existent déjà en droit national.

3. Les États membres peuvent déroger à la présente directive en prévoyant des dispositions particulières applicables aux équipages des navires de haute mer.

Même si elle n'inclut pas le secteur public, certains États membres ont étendu cette exception aux services publics ou semi-publics et aux entreprises de radiodiffusion employant au moins 50 travailleurs, comme en Pologne, où la loi prévoit dans pareil cas la création d'un comité d'entreprise. Au Royaume-Uni, certains services publics ne sont pas non plus couverts par les mesures de transposition. En Belgique, en outre, la Convention collective de travail n°9, qui n'est pas la transposition légale de la directive mais qui réglemente le droit des travailleurs à être informés et consultés, ne s'applique qu'au seul secteur privé.

En outre, il existe des situations où des fonctionnaires et des travailleurs du secteur privé travaillent ensemble, suite au fait que les changements dans le cadre réglementaire de l'emploi affectent seulement les travailleurs recrutés après la transformation de l'entreprise

de service public en entreprise privée où les travailleurs en place conservent souvent leur statut et leurs droits. La présence conjointe de fonctionnaires et de travailleurs du secteur privé peut avoir des conséquences pour la représentation des travailleurs au niveau de l'entreprise. En Allemagne, par exemple, on observe une duplication des structures de représentation avec à la fois des comités du personnel pour les fonctionnaires et des comités d'entreprise pour les salariés. Une situation similaire s'est produite en France. Jusqu'en 2004, France Télécom n'avait pas d'organes représentatifs pour les travailleurs salariés tels que des comités d'entreprise et des délégués du personnel mais avait maintenu le système de représentation du secteur public soit une série de commissions paritaires (les Commissions administratives paritaires ou CAP), qui traitent de questions telles que les promotions, les transferts, la formation et les questions disciplinaires. Conformément à un accord conclu en juillet 2004 par le management de France Télécom et cinq syndicats, il existe aussi depuis janvier 2005 des organes de représentation du secteur privé qui reprennent une partie des tâches précédemment assignées aux CAP, dont les droits en matière d'information et de consultation. Chez EDF, la transformation en société privée en 2004 a marqué le début d'un processus d'adaptation de trois ans, qui doit voir l'introduction d'organes de représentation du secteur privé. Mais selon le ministre de l'Economie, les modifications apportées à la situation existante seront limitées au « strict minimum ». Au Royaume-Uni, les développements intéressants qui marquent la transposition de la directive sur l'information et la consultation, y compris en matière de jurisprudence, montrent à quel point il est difficile d'élargir la réglementation ICE au secteur public et de couvrir la totalité des travailleurs.

Les différentes jurisprudences nationales témoignent de la difficulté d'une transposition harmonisée de la directive et, comme le mentionne le rapport de l'ETUI-REHS, la transposition de cette directive au niveau national s'est caractérisée par le souci de s'en tenir au strict minimum. La directive 2002/14/CE est certes arrivée à point nommé pour permettre aux travailleurs de défendre leur emploi grâce à une procédure effective et régulière d'information et de consultation concernant les développements récents et probables des activités de l'entreprise, ainsi que sa situation financière et économique, les évolutions en matière d'emploi, et en particulier les décisions susceptibles d'entraîner des changements majeurs dans l'organisation du travail. Mais l'objectif ne sera qu'à moitié atteint aussi longtemps que de nombreux Etats membres adopteront une interprétation minimaliste dans leurs mesures de transposition.

## **b) Autres directives du Conseil**

### **Directive 2001/23/CE du Conseil du 12 mars 2001**

*concernant le rapprochement des législations des États membres relatives au maintien des droits des travailleurs en cas de transfert d'entreprises, d'établissements ou de parties d'entreprises ou d'établissements*

(Journal officiel L 082, 22/03/2001 P. 0016 – 0020)

L'objectif de la directive Transfert (de 1977, modifiée en 1998 et dans sa dernière version en date en 2001) est de sauvegarder les droits des travailleurs en cas de transfert d'entreprises, d'établissements ou de parties d'entreprises ou d'établissements.

#### ***Interprétation : la notion d'« entreprise » inclut-elle les services publics selon la directive ?***

Selon l'article 1 paragraphe 1 c) de la directive transfert, celle-ci « est applicable aux entreprises publiques et privées exerçant une activité économique, qu'elles poursuivent ou

*non un but lucratif.* » Ici encore, la définition est la même que celle utilisée dans la directive « Information et consultation ».

En outre, l'article 1 paragraphe 1 c) précise que « *Une réorganisation administrative d'autorités administratives publiques ou le transfert de fonctions administratives entre autorités administratives publiques ne constitue pas un transfert au sens de la présente directive* ».

De plus, et conformément au mémorandum de la Commission européenne de 2004, les activités impliquant l'exercice de l'autorité publique ne sont pas reprises dans le champ d'application de la directive.

#### Article 1

1. (a) La présente directive est applicable à tout transfert d'entreprise, d'établissement ou de partie d'entreprise ou d'établissement à un autre employeur résultant d'une cession conventionnelle ou d'une fusion.

c) La présente directive **est applicable aux entreprises publiques et privées exerçant une activité économique, qu'elles poursuivent ou non un but lucratif.** Une réorganisation administrative d'autorités administratives publiques ou le transfert de fonctions administratives entre autorités administratives publiques ne constitue pas un transfert au sens de la présente directive.

Cette dernière restriction s'applique, par exemple dans le cas suivant : le gouvernement portugais a proposé un régime de mobilité ou de transférabilité aux fonctionnaires (*Regime de Mobilidade dos Funcionários da Administração Pública*) en vue de réformer l'administration publique ; cette proposition est considérée comme essentielle dans le cadre de la mise en oeuvre d'un ambitieux plan gouvernemental de restructuration. Un régime spécial de mobilité a donc été conçu pour les fonctionnaires touchés par des réductions, des fusions ou des restructurations de services, ou par des mesures de rationalisation des ressources humaines.

**Concernant la nature de la transaction** à l'origine du transfert, la CJUE a considéré que la directive était applicable aux transferts d'entreprise qui correspondent aux situations suivantes :

- une situation où une autorité publique décide de cesser d'accorder des subventions à une personne morale et provoque ainsi l'arrêt complet et définitif des activités de celle-ci pour les transférer à une autre personne morale poursuivant un but analogue (Aff. C-29/91 Redmond Stichting).
- une situation dans laquelle un organisme public, qui avait concédé son service d'aide à domicile auprès de personnes défavorisées ou attribué le marché de surveillance de certains de ses locaux à une première entreprise, décide, à l'échéance ou après résiliation du contrat qui le liait à celle-ci, de concéder ce service ou d'attribuer ce marché à une seconde entreprise, pour autant que l'opération s'accompagne du transfert d'une entité économique entre les deux entreprises (Aff. jointes C-173/96 et C-247/96 Sánchez Hidalgo).
- une situation dans laquelle un transfert à la suite d'une décision des pouvoirs publics d'une entité à l'usage du public et gérée par un organisme public intégré dans l'administration de l'Etat, est opéré en faveur d'une société de droit privé à capitaux publics - (Aff. C-343/98 Collino).

- une situation telle que la reprise par une commune, personne morale de droit public agissant dans le cadre des règles spécifiques du droit administratif, des activités de publicité et d'information sur les services qu'elle offre au public, exercées jusqu'alors, dans l'intérêt de cette commune, par une association sans but lucratif, personne morale de droit privé (arrêt CJUE *Mayeur v Association Promotion de l'information messine (APIM)*, Aff. C-175/99).
- la reprise, par une entreprise, d'activités de transport public non maritime - telles que l'exploitation de lignes locales régulières d'autobus - exercées jusqu'alors par une autre entreprise, à la suite de la procédure d'attribution d'un marché public de services prévue par la directive 92/50, sur la passation des marchés publics de services (C-172/99 *Oy Liikenne*).

**Concernant les changements dans les conditions de travail**, et selon la Cour de justice, l'obligation, prescrite par le droit national, de résilier les contrats de travail de droit privé en cas de transfert d'une activité à une personne morale de droit public, constitue une modification substantielle des conditions de travail au détriment du travailleur résultant directement du transfert, de sorte que la résiliation des dits contrats doit, dans une telle hypothèse, être considérée comme intervenant du fait de l'employeur (Aff. C-175/99 *Mayeur*).

### ***Transpositions nationales***

Ni la Commission européenne ni l'ETUI-REHS n'ont mené d'étude portant sur la transposition de la directive transfert. Un rapport de la Commission européenne sur la mise en oeuvre de la directive transfert de 1977 avait été publié en 1992 (SEC (92) 85), mais il ne traitait pas de cette mise en oeuvre dans le secteur public.

Le rapport de la Commission européenne sur la mise en oeuvre de la directive transfert de 1977 en Autriche, en Finlande et en Suède a fourni certaines informations sur les mesures adoptées en droit finlandais : la préparation d'une nouvelle loi sur la fonction publique (*Virkamieslaki*, 750/1994) en 1994 avait suscité la question de savoir si la directive couvrait les fonctionnaires. Le secteur public n'est pas exclu du champ d'application de la directive mais il n'y est pas non plus explicitement inclus. La jurisprudence de la CJUE a cependant indiqué que la définition du « travailleur » était conforme à celle du droit national dans chaque Etat membre. La Cour a ajouté que les travailleurs qui ont d'une manière ou d'une autre le statut d'employé ne peuvent être exclus des droits et de la protection conférés par la directive, dont le but est de protéger les travailleurs indépendamment de la manière dont la législation nationale considère leur relation d'emploi. Il n'existe cependant pas de règles claires quant à la manière dont la directive doit être appliquée dans le secteur public.

### **Directive 98/59/CE du Conseil, du 20 juillet 1998,**

*concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux licenciements collectifs*

(Journal officiel L 225, 12/08/1998 P. 0016 – 0021)

L'objectif de la directive sur les licenciements collectifs est de renforcer la protection des travailleurs en cas de licenciements collectifs en tenant compte de la nécessité d'un développement économique et social équilibré dans la Communauté.

Toutefois, comme le précise l'article 2 paragraphe b de la directive sur les licenciements collectifs, les travailleurs des administrations publiques ou des établissements de droit public ne sont pas couverts par cette directive.

#### **Article 2**

La présente directive ne s'applique pas :

(b) aux travailleurs des administrations publiques ou des établissements de droit public (ou, dans les États membres qui ne connaissent pas cette notion, des entités équivalentes).

Dans ce cas-ci également, ni la Commission européenne ni l'ETUI-REHS n'ont mené d'étude portant sur la transposition de la directive sur les licenciements collectifs.

#### **c) Conclusion**

La directive « Information et consultation » est arrivée à point nommé pour permettre aux travailleurs de défendre leur emploi grâce à une procédure effective et régulière d'information et de consultation concernant les développements récents et probables des activités de l'entreprise, ainsi que sa situation financière et économique, les évolutions en matière d'emploi, et en particulier les décisions susceptibles d'entraîner des changements majeurs dans l'organisation du travail. En tant que complément indispensable des directives « emploi » et « comité d'entreprise européen », la directive « Information et consultation » représente dans de nombreux États le fondement essentiel et dans certains cas unique du droit du travailleur à être informé et consulté, en comblant un vide juridique et en jetant les bases d'un niveau plus élevé d'harmonisation des lois sociales en Europe.

Mais l'objectif ne sera qu'à moitié atteint aussi longtemps que de nombreux États membres adopteront une interprétation minimaliste dans leurs mesures de transposition, en particulier dans le secteur public. Les travailleurs du secteur public devraient avoir le même droit d'être informés et consultés que tout travailleur du secteur privé, en évitant donc toute forme de discrimination. Il est clair cependant que le concept d'« activité économique » utilisé généralement dans la législation de l'UE même s'il ne figure pas dans les critères retenus par la jurisprudence du Conseil de l'Europe et de l'OIT, est source de confusion et fait obstacle à une couverture adéquate des travailleurs du secteur public. Cette définition restrictive ou les critères restrictifs utilisés dans le droit social de l'UE apparaissent comme un moyen de légiférer à propos des administrations ou des organismes publics sans prendre en compte la spécificité des services publics dans les États membres de l'UE / EEE et les pays candidats. Il est incontestable qu'il faut étudier de plus près cette question spécifique et demander à la Commission (et à d'autres acteurs au niveau européen) d'effectuer des études spécifiques de transposition de la directive « Information et consultation » (entre autres) au niveau des entités relevant du secteur public.



## 2. Conseil de l'Europe – Charte sociale européenne

### 2.1. Introduction

La première partie de ce chapitre (points 1-4), offre un bref aperçu des principaux instruments de la protection des droits syndicaux que sont les Chartes sociales européennes de 1961 et 1996, des droits que ces instruments contiennent, des procédures de contrôle qu'ils prévoient, etc. La seconde partie (points 5 et 6) présente un aperçu de la jurisprudence spécifique relative aux droits syndicaux dans le secteur public.

### 2.2. Qu'est-ce que la Charte sociale européenne ?

La Charte sociale européenne (CSE) énonce des droits et libertés et établit un système de contrôle qui garantit leur respect par les Etats parties. Elle a été révisée en 1996, ce qui a donné lieu à la Charte sociale européenne révisée (CSER) entrée en vigueur en 1999 et qui remplace progressivement le traité initial de 1961.

Les Etats suivants ont signé et ratifié la CSE ou la CSER: Albanie, Andorre, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Belgique, Bulgarie, Croatie, Chypre, République tchèque, Danemark, Estonie, Finlande, France, Géorgie, Allemagne, Grèce, Hongrie, Islande, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Moldavie, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Portugal, Roumanie, République slovaque, Slovénie, Espagne, Suède, « ex-République yougoslave de Macédoine », Turquie, Ukraine et Royaume-Uni

Les Etats suivants ont signé mais pas encore ratifié la CSE ou la CSER : Liechtenstein et Suisse (pour la CSE) et Bosnie et Herzégovine, Monténégro, Fédération de Russie, Saint-Marin et Serbie (pour la CSER)

Pour un aperçu d'ensemble des (dates des) signatures et ratifications par les Etats membres de l'UE et de l'EEE et des pays candidats à l'UE, voir ANNEXE 1.<sup>13</sup>

### 2.3. Quels sont les droits garantis par la Charte ?

Les droits garantis par la Charte concernent tous les individus dans leur vie quotidienne : logement, santé, éducation, emploi, protection sociale, circulation des personnes, non-discrimination.

Les Etats doivent accepter au moins 6 des 9 articles du noyau dur de la Charte (Articles 1, 5, 6, 7, 12, 13, 16, 19 et 20) et choisir un nombre supplémentaire d'articles ou de paragraphes auxquels ils sont liés. Le nombre total des articles et des paragraphes numérotés ne doit pas être inférieur à 16 articles ou à 63 paragraphes numérotés.

***Il est donc parfaitement possible que certains pays ratifient la CSE(R) sans avoir ratifié / accepté les articles 5 et 6 qui contiennent les droits syndicaux essentiels en matière de droit syndical, droit de négociation collective et d'action collective.***

---

<sup>13</sup> Cet aperçu, qui est régulièrement mis à jour, peut également être consulté sur : [http://www.coe.int/t/e/human\\_rights/esc/1\\_general\\_presentation/Signatures-Ratifications\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/e/human_rights/esc/1_general_presentation/Signatures-Ratifications_en.pdf)



<b>Emploi</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– droit de gagner sa vie par un travail librement entrepris ;</li> <li>– politique économique et sociale pour assurer le plein emploi</li> <li>– conditions de travail équitables en matière de rémunération et de durée du travail ;</li> <li>– lutte contre le harcèlement sexuel et moral ;</li> <li>– interdiction du travail forcé</li> <li>– liberté de constituer des syndicats et des organisations d’employeurs pour défendre les intérêts économiques et sociaux ; liberté individuelle d’y adhérer ou non ;</li> <li>– promotion de la consultation paritaire, de la négociation collective, de la conciliation et de l’arbitrage volontaire</li> <li>– protection en cas de licenciement</li> <li>– droit de grève.</li> </ul>
<b>Protection sociale</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– droit à la sécurité sociale, à l’assistance sociale et à des services sociaux</li> <li>– droit à la protection contre la pauvreté et l’exclusion sociale</li> <li>– mesures particulières en faveur des personnes âgées, des familles, des personnes handicapées et des jeunes.</li> </ul>
<b>Non-discrimination</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– droit des femmes et des hommes à l’égalité de traitement et des chances en matière d’emploi ;</li> <li>– garantie aux nationaux et aux étrangers résidant et/ou travaillant légalement, sans distinction fondée sur la race, le sexe, l’âge, la couleur, la langue, la religion, les opinions, l’ascendance nationale ou l’origine sociale, l’état de santé ou encore l’appartenance ou non à une minorité nationale, des droits énoncés dans la Charte.</li> </ul>
<b>Santé</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– structure de soins accessible et efficace pour l’ensemble de la population ;</li> <li>– politique de prévention des maladies, y compris garantie d’un environnement sain ;</li> <li>– élimination des risques en milieu professionnel pour assurer en droit et en pratique la santé et la sécurité au travail ;</li> <li>– protection de la maternité.</li> </ul>
<b>Logement</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– construction des logements et aides au logement en fonction des besoins des familles ;</li> <li>– réduction du nombre de personnes sans abri ;</li> <li>– accès universel à un logement d’un niveau suffisant et d’un coût abordable</li> <li>– égalité d’accès des étrangers aux logements sociaux</li> </ul>
<b>Education</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– interdiction du travail des enfants de moins de 15 ans ;</li> <li>– enseignement primaire et secondaire gratuit ;</li> <li>– gratuité des services d’orientation professionnelle ;</li> <li>– formation initiale et continue;</li> <li>– mesures particulières en faveur des étrangers résidents.</li> </ul>
<b>Circulation des personnes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– droit au regroupement familial ;</li> <li>– droit de sortie des nationaux ;</li> <li>– garanties procédurales en cas d’expulsion</li> <li>– simplification des formalités d’immigration.</li> </ul>

Concernant ces articles 5 et 6 de la Charte sociale européenne (révisée), tous les Etats membres de l'UE, de l'EEE et les pays candidats ont accepté ces dispositions, à l'exception de :

Autriche: n'a pas accepté l'article 6 (4) (sur l'action collective)

Luxembourg: idem

Pologne : idem

Grèce: n'a pas accepté les articles 5 et 6 dans leur intégralité

Turquie: idem

En outre, l'Allemagne, les Pays-Bas et l'Espagne, tout en ayant ratifié les articles 5 et 6, ont formulé des réserves quant à l'application de ces articles, en particulier dans le cas des fonctionnaires.

En République Fédérale d'Allemagne, les fonctionnaires (*Beamte*), les juges et les militaires ayant droit à une pension, sont soumis par la loi à des conditions spéciales de service et de loyalisme fondées, dans chaque cas, sur un acte relevant du pouvoir souverain. D'après le système juridique de la République Fédérale d'Allemagne, ces personnes ne peuvent, pour des raisons d'ordre public ou de sécurité de l'Etat, participer à des grèves ou organiser d'autres formes d'action collective en cas de conflits d'intérêt. Elles n'ont pas non plus le droit de négociation collective, étant donné que la réglementation de leurs droits et obligations à l'égard de leurs employeurs relève de la compétence des organismes législatifs librement élus. En conséquence, se référant aux dispositions des points 2 et 4 de l'article 6 de la Charte sociale (Ile Partie), le Représentant Permanent de la République Fédérale d'Allemagne auprès du Conseil de l'Europe croit devoir faire observer que, de l'avis du Gouvernement de la République Fédérale, ces dispositions ne s'appliquent pas aux catégories de personnes susmentionnées. La déclaration ci-dessus ne concerne pas le statut juridique des employés de l'administration n'ayant pas droit à la pension (*Angestellte*).

En ce qui concerne les Antilles néerlandaises, le Royaume des Pays-Bas se considère comme lié par les articles 5 et 6 pour tous les travailleurs mais a exclu l'application de l'article 6 §4 (sur l'action collective) pour les agents de la fonction publique.

L'Espagne déclare qu'elle interprétera et appliquera les articles 5 et 6 de la Charte sociale européenne, de telle manière que leurs dispositions soient compatibles avec celles figurant aux articles 28, 37, 103.3 et 127 de la Constitution espagnole qui permettent des exceptions et des limitations pour certaines catégories de fonctionnaires tels que les membres des forces armées (Pour plus de détails voir le rapport national sur l'Espagne dans la Partie II).

#### **2.4. Quels sont les mécanismes de contrôle de la Charte sociale ?**

La Charte sociale européenne est pourvue d'un système interne qui permet aux différents organes de contrôler l'état d'application de la Charte dans les pays contractants, avec d'une part, une *procédure de contrôle sur la base de rapports* nationaux et, d'autre part, la *procédure de réclamations collectives*.

## La procédure de contrôle sur la base de rapports nationaux

Les Etats parties soumettent un rapport chaque année, dans lequel ils indiquent comment ils mettent en oeuvre la Charte en droit et en pratique. Ce rapport examine certaines des dispositions acceptées de la Charte sociale européenne.<sup>14</sup>

Il convient de souligner le fait que, conformément à l'article 23 de la CSE, chaque Etat a l'obligation d'envoyer des copies de ses rapports nationaux aux organisations nationales qui sont affiliées à la CES, à BUSINESSSEUROPE et à l'OIE (*Organisation Internationale des Employeurs*). Ces organisations nationales ont le droit de soumettre des remarques ou des commentaires sur ces rapports nationaux. Dans ce cas, l'Etat concerné est tenu par la CSER de répondre à tous commentaires sur les dits rapports reçus de ces organisations, si elles le demandent. Les organisations nationales peuvent aussi adresser directement leurs commentaires au CEDS.

Les rapports nationaux sont examinés par le **Comité européen des droits sociaux (CEDS)** qui a pour mission de vérifier si les pays ont honoré les engagements de la Charte. Le Comité se compose de 13 membres indépendants et impartiaux désignés par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe pour une période de six ans, renouvelable une fois. Le CEDS examine les rapports et a pour mission de juger la conformité du droit et de la pratique des Etats parties à la Charte sociale européenne. Ses décisions, appelées « conclusions », sont publiées chaque année.<sup>15</sup>

Un **Comité gouvernemental**, composé de représentants des Etats signataires de la Charte sociale européenne et assisté d'observateurs qui représentent les partenaires sociaux européens, les organisations européennes d'employeurs (BUSINESSSEUROPE et la *Organisation Internationale des Employeurs* ou OIE) et des travailleurs (CES), examine les décisions de non-conformité dans les mois suivant leur publication.

L'Etat concerné doit être en mesure d'exposer les mesures qu'il a prises ou qu'il envisage de prendre pour remédier à la situation et, dans ce dernier cas, doit indiquer le calendrier de mise en conformité. Dans les cas où le Comité gouvernemental estime qu'il n'est pas envisagé de remédier à une violation et de donner suite à une décision de non-conformité, il peut proposer au Comité des Ministres d'adresser une recommandation à l'Etat concerné...

Chaque année, le Comité gouvernemental présente un rapport au **Comité des Ministres**.<sup>16</sup> Le Comité des Ministres est l'instance de décision du Conseil de l'Europe. Il est composé

---

<sup>14</sup> Jusqu'en 2007, les années impaires, le rapport portait sur les dispositions essentielles (articles 1, 5, 6, 7, 12, 13, 16, 19 et 20) et sur les autres dispositions les années paires... Selon le nouveau système de rapports, qui a pris effet en 2007 les dispositions de la Charte (la Charte de 1961 et la Charte révisée) ont été divisées en quatre groupes thématiques. Les Etats soumettront un rapport sur un groupe thématique chaque année ; ainsi, chaque disposition de la Charte fera l'objet d'un rapport une fois tous les quatre ans. Les quatre groupes thématiques sont : "Emploi, formation et égalité des chances", "Santé, sécurité sociale et protection sociale", "droits liés au travail" (y compris les articles 5 et 6 sur les droits syndicaux) et "Enfants, familles, migrants".

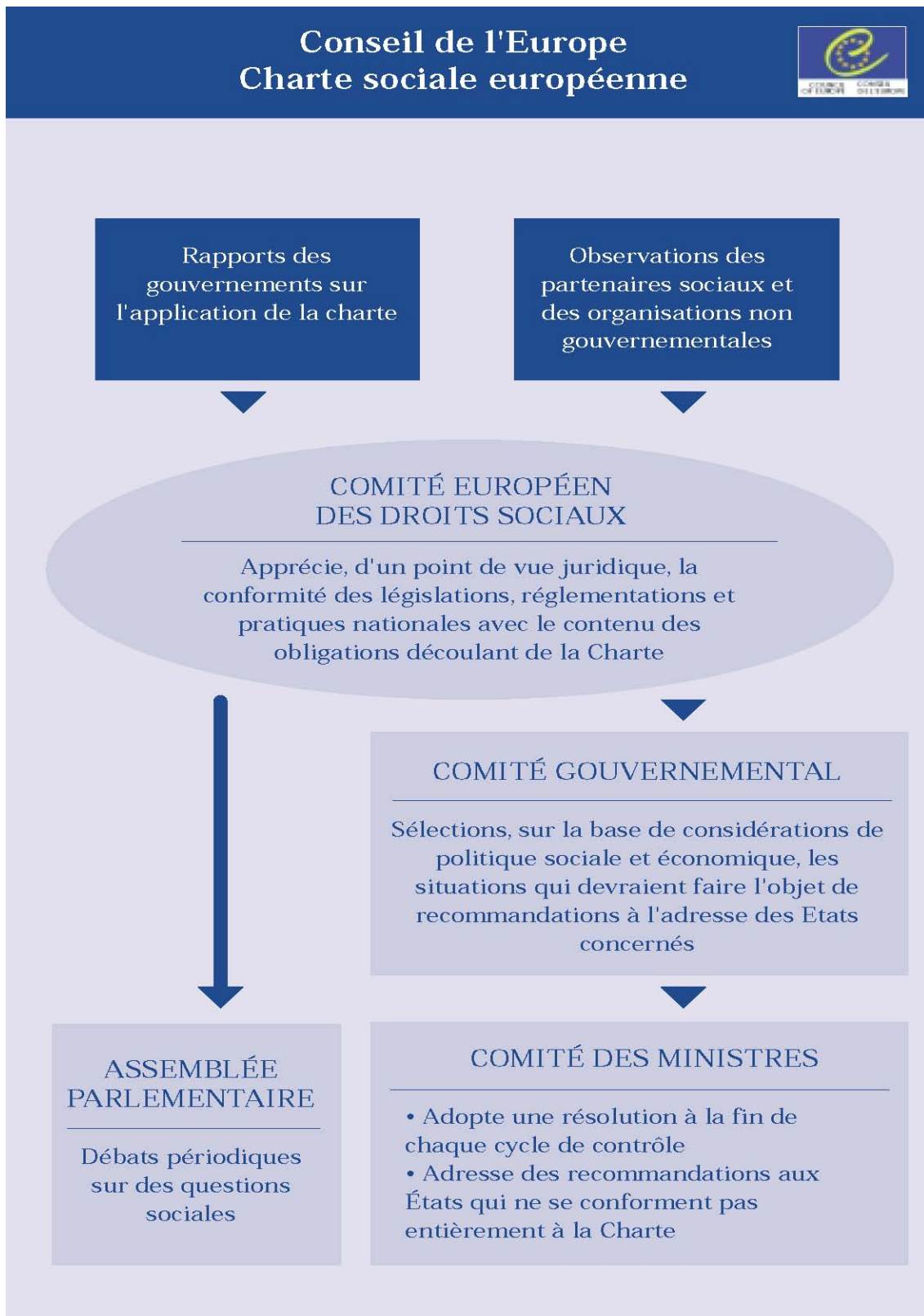
<sup>15</sup> Disponible sur : [http://www.coe.int/t/e/human\\_rights/esc/3\\_reporting\\_procedure/2\\_Recent\\_Conclusions/default.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/t/e/human_rights/esc/3_reporting_procedure/2_Recent_Conclusions/default.asp#TopOfPage)

<sup>16</sup> Disponibles à l'adresse : [http://www.coe.int/t/e/human\\_rights/esc/3\\_reporting\\_procedure/3\\_Follow-up\\_to\\_the\\_Conclusions/default.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/t/e/human_rights/esc/3_reporting_procedure/3_Follow-up_to_the_Conclusions/default.asp#TopOfPage)

des ministres des Affaires étrangères de tous les Etats membres, ou de leurs représentants permanents à Strasbourg. Emanation des gouvernements où s'expriment, sur un pied d'égalité, les approches nationales des problèmes auxquels sont confrontées les sociétés de notre continent, le Comité des Ministres est aussi, collectivement, le lieu où s'élaborent des réponses européennes à ces défis. Gardien, avec **l'Assemblée parlementaire**, des valeurs qui fondent l'existence du Conseil de l'Europe, il est enfin investi d'une mission de suivi du respect des engagements pris par les Etats membres

Le Comité des Ministres peut adopter des *résolutions* au terme de chaque cycle de contrôle, ou publier des *recommandations* à l'Etat concerné. Une recommandation demande à l'Etat concerné de prendre les mesures appropriées pour porter remède à la situation litigieuse en droit et / ou en pratique.

## ■ Mécanisme de contrôle



Source: Les droits sociaux en Europe, dossier réalisé par Gérard Fonteneau (CES) et la Fondation des droits de l'homme au travail, février 2002, CES.

### **Le rôle spécifique de la CES dans cette procédure de rapport**

Comme indiqué plus haut, la CES est représentée comme observateur, ayant pleinement droit à s'exprimer mais sans droit de vote, au sein du Comité gouvernemental. Avec les représentants des gouvernements, elle examine donc chaque cas de non-conformité et peut demander au Comité gouvernemental de voter un avertissement ou une recommandation à un Etat si la violation en question persiste.

Pour pouvoir agir ainsi de manière efficace, il est toutefois indispensable que la CES reçoive toutes les informations pertinentes quant à la situation réelle des violations alléguées. Cette transmission peut s'effectuer de différentes manières et à différents stades :

- Les organisations nationales doivent d'abord soumettre leurs commentaires sur les rapports nationaux et envoyer des copies de ces commentaires directement à la CES ; malheureusement, peu d'organisations affiliées à la CES présentent leurs commentaires sur les rapports et il faut trouver le moyen d'améliorer cette situation.
- Ensuite, avant chaque réunion du Comité gouvernemental, les représentants de la CES au sein de ce Comité essaient d'envoyer aux organisations membres de la CES du pays concerné, avec demande de feed-back, les informations sur les cas les plus pertinents et les plus importants de non-conformité qui seront discutés lors de la réunion. C'est particulièrement le cas pour les affaires relatives aux articles 5 et 6. Il est d'une importance vitale que les organisations affiliées fournissent les informations nécessaires sur la situation actuelle de non-conformité en question (résolue, non résolue, solution en cours, etc.) pour que ces informations soient ensuite diffusées par la CES lors de la réunion du Comité gouvernemental et contribuer ainsi à faire pression sur le Comité pour que celui-ci insiste auprès du pays concerné afin qu'une solution soit rapidement trouvée à ce problème ou même pour que le Comité adopte un avertissement ou une recommandation à l'Etat en question

### **La procédure de réclamation collective**

Le protocole de 1995 prévoyant un système de réclamations collectives (entré en vigueur en 1998), permet de saisir le Comité européen des droits sociaux (CEDS) de recours alléguant de violations de la Charte.

L'institution d'un tel système est de compléter le mécanisme de contrôle qui repose exclusivement sur la soumission de rapports gouvernementaux, qui constitue bien entendu le mécanisme de base pour le contrôle de l'application de la Charte. : la procédure de réclamation accroît l'efficacité du mécanisme de contrôle et en particulier doit permettre de renforcer la participation des partenaires sociaux et des organisations non gouvernementales. La procédure prévue par le Protocole est aussi plus rapide que celle suivie pour l'examen des rapports.

Seules certaines organisations sont autorisées à déposer réclamation auprès du CEDS :

1. **La Confédération européenne des syndicats (CES)**, BUSINESSSEUROPE et la Organisation Internationale des Employeurs (OIE);

2. Les organisations non gouvernementales (ONG) ayant un statut consultatif auprès du Conseil de l'Europe et qui figurent sur une liste établie à cette fin par le Comité gouvernemental ;<sup>17</sup>
3. Les organisations d'employeurs et les syndicats du pays concerné à condition que l'Etat concerné l'ait expressément autorisé ;
4. Des ONG nationales. (*Pour l'instant, seule la Finlande a accepté cette possibilité!*)

La réclamation est examinée par le CEDS qui, si les conditions de forme sont remplies, décide de sa recevabilité. Une fois la réclamation déclarée recevable, une procédure écrite se déroule avec échange de mémoires entre les parties. Les informations relatives à chaque réclamation sont également envoyées à la CES, à BUSINESSSEUROPE et à l'OIE qui sont également invités à soumettre leurs observations sur la réclamation en question. Éventuellement, le CEDS peut décider d'organiser une audition publique et seules les parties qui ont présenté des observations écrites sont invitées à cette audition.

Le CEDS adopte ensuite une décision sur le bien-fondé de la réclamation. Il la transmet aux parties et au Comité des Ministres dans un rapport, lequel sera rendu public au plus tard quatre mois après sa transmission. Finalement, le Comité des Ministres adopte une résolution. Le cas échéant, il peut recommander à l'Etat de prendre des mesures spécifiques pour mettre la situation en conformité avec la Charte

A ce jour (décembre 2007), seuls les pays suivants ont ratifié le Protocole sur la procédure de réclamation collective : Belgique, Bulgarie, Croatie, Chypre, Finlande, France, Grèce, Irlande, Italie, Pays-Bas, Norvège, Portugal, Slovaquie et Suède.

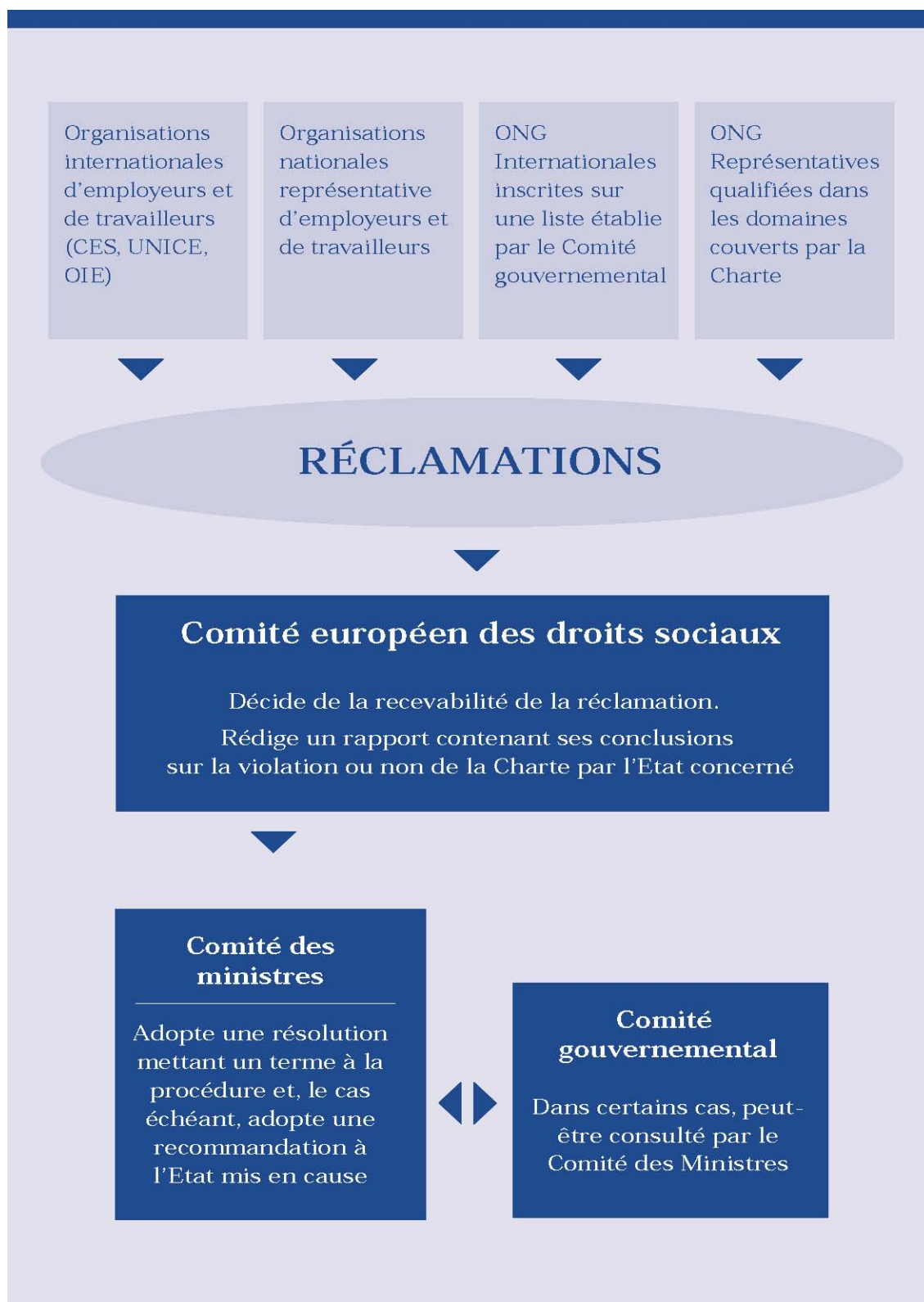
Pour un aperçu d'ensemble de toutes les décisions sur la recevabilité et le bien-fondé des réclamations collectives déposées, voir :

[http://www.coe.int/t/e/human\\_rights/esc/4\\_collective\\_complaints/List\\_of\\_collective\\_complaints/default.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/t/e/human_rights/esc/4_collective_complaints/List_of_collective_complaints/default.asp#TopOfPage)

---

<sup>17</sup> Pour une liste complète des organisations autorisées à déposer une réclamation : [http://www.coe.int/t/e/human\\_rights/esc/4\\_collective\\_complaints/organisations\\_entitled/OING\\_List\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/e/human_rights/esc/4_collective_complaints/organisations_entitled/OING_List_en.pdf)

## ■ Système de réclamations collectives



Source: Les droits sociaux en Europe, dossier réalisé par Gérard Fonteneau (CES) et la Fondation des droits de l'homme au travail, février 2002, CES.



### **Le rôle spécifique de la CES dans la procédure de réclamation collective**

La CES remplit une double fonction dans la procédure : en tant que plaignante elle-même ou en tant qu'organisation ayant la possibilité de soumettre des observations sur toutes les réclamations introduites, et cela quels que soient l'organisation qui a déposé une réclamation et l'Etat contre lequel la réclamation a été déposée. En fonction de la violation alléguée, la CES détermine après consultation des organisations nationales affiliées, quelle est la meilleure action à mener.

La CES figure parmi les organisations pouvant déposer une réclamation collective contre un Etat qui a ratifié la procédure de réclamation collective. Jusqu'à présent, elle ne l'a fait qu'une seule fois, dans une affaire contre la Bulgarie relative à des violations des droits syndicaux des fonctionnaires (réclamation collective n° 32/2005). En substance, la CES ne déposera réclamation contre un Etat que si trois conditions sont remplies :

- la demande est adressée ou soutenue par tous les syndicats du pays concerné qui sont affiliés à la CES
- elle concerne une violation grave et persistante, en particulier des droits syndicaux ;
- la CES dépose sa réclamation conjointement avec les organisations syndicales nationales.

Comme mentionné plus haut, dans toutes les autres réclamations collectives déposées auprès du CEDS, le CEDS est tenu d'informer la CES de ces réclamations et de lui demander de soumettre ses observations. Un dispositif a depuis été mis sur pied au sein de la CES en vertu duquel toutes les informations reçues sur les réclamations collectives introduites sont envoyées à toutes les organisations membres de la CES dans le pays concerné en leur demandant de :

- conseiller la CES quant à la nécessité de présenter des observations;
- si tel est le cas, fournir des informations détaillées que la CES pourra intégrer dans ses observations.

Toutefois, il est très peu probable que la CES présente des observations si la totalité des membres de la CES du pays concerné ne juge pas que cette démarche en vaut la peine !

La présentation d'observations par la CES présente aussi l'avantage que si le CEDS estime nécessaire d'organiser, à côté de la procédure écrite, une audition, la CES sera invitée à y assister et à y présenter ses vues.

Comme on l'a déjà signalé, la CES préfère, sauf dans des cas très graves, que ce soient les organisations syndicales nationales qui déposent une réclamation, ce qui leur offre la possibilité, via les observations de la CES, d'apporter des informations / arguments supplémentaires sur les violations alléguées et assure aussi, le cas échéant, la possibilité pour la CES d'être présente à toute audition éventuelle.

## **2.5. Réclamations collective relatives aux droits syndicaux et aux droits des travailleurs dans le secteur public (situation en décembre 2007)**

### ***No. 43/2007, Sindicato dos Magistrados do Ministério Público (SMMP) v. Portugal***

La réclamation enregistrée le 17 avril 2007 porte sur l'article 12§1,2,3 (droit à la sécurité sociale) de la Charte sociale européenne révisée. Il est allégué que les agents du Bureau du Procureur de la République au Portugal sont exclus du bénéfice du Service Social du Ministère de la Justice (Décret Législatif N° 212/2005 du 9 décembre 2005).

**No. 40/2006, Conseil européen des syndicats de police (CESP) v. Portugal**

La réclamation enregistrée en février 2007 porte sur le droit de négociation collective, le droit à l'information et à la consultation et le droit de prendre part à la détermination et à l'amélioration des conditions de travail et du milieu de travail. Il est allégué qu'en pratique les officiers de police ne bénéficient pas de ces droits au Portugal. La réclamation a été déclarée recevable en mai 2007.

**No. 38/2006, Conseil européen des syndicats de police (CESP) v. France**

La réclamation enregistrée le 20 octobre 2006 porte sur l'article 4§2 (droit à un taux de rémunération majoré pour les heures supplémentaires) de la Charte sociale européenne révisée. Il est allégué que la législation française ne permet pas aux Corps de Commandement de la Police Nationale, assimilés à un corps relevant de la catégorie A de la Fonction Publique de l'Etat, de bénéficier de l'indemnisation des heures supplémentaires consécutives aux manifestations anti-gouvernementales du premier semestre 2006 en France. La réclamation a été déclarée recevable en mars 2007.

**No. 37/2006, Conseil européen des syndicats de police (CESP) v. Portugal**

La réclamation enregistrée le 29 septembre 2006 porte sur les articles 4 §§ 1-2 (droit à une rémunération décente et droit à un taux de rémunération majoré pour les heures supplémentaires) ainsi que 6 §§ 1-2 (droit de négociation collective : consultation paritaire et procédures de négociation volontaire) de la Charte sociale européenne révisée. Il est allégué que l'Etat portugais n'a pas respecté les règles démocratiques de la négociation collective, ayant décidé unilatéralement d'appliquer au personnel de l'enquête criminelle de la police judiciaire une règle qui diminue leur rémunération de base de 25%, évitant ainsi le paiement de la prime de disponibilité permanente. La réclamation a été déclarée recevable en décembre 2006.

**No. 36/2006, Frente Comum de Sindicatos da Administração Pública v. Portugal**

La réclamation, enregistrée le 3 juillet 2006, porte en particulier sur l'article 6§2 (droit de négociation collective) de la Charte Sociale révisée. Elle allègue d'entraves au droit de négociation collective ainsi que de la discrimination, en raison du refus du Gouvernement de poursuivre les négociations avec l'organisation réclamante sur des questions relevant du Statut des travailleurs de l'Administration publique. La réclamation a été déclarée irrecevable en décembre 2006.

**No. 32/2005, Confédération européenne des syndicats (ETUC), Confederation of Independent Trade Unions in Bulgaria (CITUB), Confederation of Labour « Podkrepa » (CL « Podkrepa ») v. Bulgaria**

La réclamation porte sur le droit de grève. Il est allégué que le droit de grève est restreint dans plusieurs secteurs de l'économie de façon non conforme à la Charte révisée. Le CEDS a estimé que la Bulgarie violait effectivement à tous égards les dispositions de la Charte.

**No. 29/2005, Syndicat des hauts fonctionnaires (SAIGI) v. France**

La réclamation porte sur le droit syndical. Il est allégué qu'il n'existe pas de recours effectif en cas d'atteinte à la liberté syndicale du fait de l'Etat en tant qu'employeur. La réclamation a été déclarée irrecevable en juin 2005.

**No. 26/2004, Syndicat des Agrégés de l'Enseignement Supérieur (SAGES) v. France**

La réclamation porte sur le droit syndical. Il est allégué que la législation française porte atteinte à la liberté syndicale car le Décret n° 89-1 relatif au Conseil national de l'enseignement supérieur et la recherche (CNESER) ne garantit pas les moyens légaux d'action collective. La réclamation a été déclarée recevable sur la base d'une violation alléguée du droit syndical.

**No. 25/2004, Centrale générale des services publics v. Belgique**

La réclamation porte sur le droit de négociation collective: consultation paritaire et procédures de négociation volontaire. Il est allégué que la Belgique ne garantit pas l'effectivité des législations concernant l'exercice du droit de négociation collective dans le secteur public belge. Le CEDS a estimé qu'il n'y avait pas de violation.

**No. 24/2004, Syndicat SUD Travail Affaires Sociales v. France**

La réclamation porte sur l'interdiction de toute forme de discrimination dans l'emploi. Il est allégué que, d'après le Code du Travail (Article L.122-45), de nombreuses catégories de travailleurs sont exclues de la protection contre la discrimination dans l'emploi. Le CEDS a estimé qu'il y avait violation.

**No. 23/2003, Syndicat occitan de l'éducation v. France**

La réclamation porte sur le droit syndical et le droit de négociation collective.

Il est allégué que l'interdiction faite aux organisations professionnelles non représentatives de présenter des candidats aux élections professionnelles constitue une violation de ces dispositions. Le CEDS a estimé qu'il n'y avait pas de violation.

**No. 11/2001, Conseil européen des syndicats de police v. Portugal**

La réclamation porte sur le droit syndical et le droit de négociation collective. Il est allégué que les membres de la Police nationale civile (*Polícia de Segurança Pública*) ne bénéficient pas de ce droit. Le CEDS a estimé qu'il n'y avait pas de violation.

**No. 5/1999, Fédération européenne du personnel des services publics (EUROFEDOP) v. Portugal**

La réclamation porte sur le droit syndical et le droit de négociation collective. Il est allégué que les forces armées ne bénéficient pas de ces droits. Le CEDS a estimé qu'il n'y avait pas de violation.

**No. 4/1999, Fédération européenne du personnel des services publics (EUROFEDOP) v. Italie**

La réclamation porte sur le droit syndical et le droit de négociation collective. Il est allégué que les forces armées ne bénéficient pas de ces droits. Le CEDS a estimé qu'il n'y avait pas de violation.

**No. 3/1999, Fédération européenne du personnel des services publics (EUROFEDOP) v. Grèce**

La réclamation porte sur le droit syndical et le droit de négociation collective. Il est allégué que les forces armées ne bénéficient pas de ces droits. La réclamation a été déclarée irrecevable.

**No. 2/1999, Fédération européenne du personnel des services publics (EUROFEDOP) v. France**

La réclamation porte sur le droit syndical et le droit de négociation collective. Il est allégué que les forces armées ne bénéficient pas de ces droits. Le CEDS a estimé qu'il n'y avait pas de violation.

**2.6. Les articles 5 et 6 sur le droit syndical, le droit de négociation collective et d'action collective – un aperçu de la jurisprudence relative au secteur**

**Introduction**

En matière de garantie et de respect des droits syndicaux dans le secteur public, les articles les plus importants de la Charte sociale européenne et de sa version révisée de 1996 sont les articles 5 et 6. Voici leur libellé :

**Article 5 – Droit syndical**

*En vue de garantir ou de promouvoir la liberté pour les travailleurs et les employeurs de constituer des organisations locales, nationales ou internationales, pour la protection de leurs intérêts économiques et sociaux et d'adhérer à ces organisations, les Parties contractantes s'engagent à ce que la législation nationale ne porte pas atteinte, ni ne soit appliquée de manière à porter atteinte à cette liberté. La mesure dans laquelle les garanties prévues au présent article s'appliqueront à la police sera déterminée par la législation ou la réglementation nationale. Le principe de l'application de ces garanties aux membres des forces armées et la mesure dans laquelle elles s'appliqueraient à cette catégorie de personnes sont également déterminés par la législation ou la réglementation nationale.*

**Article 6 – Droit de négociation collective**

*En vue d'assurer l'exercice effectif du droit de négociation collective, les Parties contractantes s'engagent :*

- 1. à favoriser la consultation paritaire entre travailleurs et employeurs ;*
- 2. à promouvoir, lorsque cela est nécessaire et utile, l'institution de procédures de négociation volontaire entre les employeurs ou les organisations d'employeurs, d'une part, et les organisations de travailleurs, d'autre part, en vue de régler les conditions d'emploi par des conventions collectives ;*
- 3. à favoriser l'institution et l'utilisation de procédures appropriées de conciliation et d'arbitrage volontaire pour le règlement des conflits du travail ;*

*et reconnaissent :*

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

On trouvera ci-après un aperçu des grandes orientations de la jurisprudence du CEDS au sujet de ces articles, en particulier dans le cadre du secteur public.

Depuis le début de ses activités de contrôle, le CEDS a souligné que ces dispositions contenaient une double obligation : la première impose qu'aucune législation, réglementation ou pratique administrative n'empêche les employés ou les travailleurs de constituer un syndicat ou de s'affilier à un syndicat. La seconde obligation impose aux Etats contractants

de prendre les mesures législatives ou autres nécessaires pour garantir l'exercice du droit syndical et en particulier pour protéger les organisations de travailleurs de toute interférence de la part de leurs employeurs (voir Conclusions I, p. 31).

L'examen des législations et des pratiques nationales montre différentes formes de restriction dans le secteur public, mais qui ne sont pas nécessairement contraires aux exigences de l'article 5 lorsque celles-ci sont envisagées à la lumière de l'article 31.<sup>18</sup>

La liberté syndicale suppose que les syndicats et leurs membres ont la possibilité d'agir librement en vue de la protection de leurs intérêts économiques et sociaux, cette protection étant elle-même, comme le dit l'article 5, la raison même de la constitution des organisations des travailleurs et des employeurs.<sup>19</sup>

Cette position implique d'abord une certaine connexion entre l'article 5 et l'article 6, paragraphe 2<sup>20</sup>, lequel présuppose la garantie d'une complète liberté syndicale (Conclusions IV, p. 46). Le Comité a également indiqué qu'une condition préalable du respect des dispositions découlant de l'article 6.2 est le respect intégral de l'article 5 (Conclusions VI, p. 36). Par conséquent, un Etat qui ne se conforme pas à l'article 6, paragraphe 2, sera souvent aussi d'une manière ou d'une autre en défaut de conformité avec l'article 5.

Dans cette perspective, nous pouvons souligner un problème touchant particulièrement le secteur public et concernant l'intervention dans la conduite et l'organisation de grèves légales.

Le Comité ne considère pas que le droit d'action collective prévu à l'article 5, se limite au seul article 6 (4) : dans son XIIe cycle de supervision, il a eu l'opportunité de prendre une position importante à propos d'un cas touchant l'Allemagne. Dans ce pays, à plusieurs reprises, des fonctionnaires ont été contraints de remplacer des employés ou des ouvriers en grève *appartenant au même syndicat que le leur*.

Le Comité a estimé que des interventions de cette nature de la part des pouvoirs publics dans la conduite et l'organisation d'une grève légale constituaient une restriction aux droits et libertés garantis par l'article 5 en particulier lorsque des fonctionnaires syndiqués sont tenus de remplacer des employés ou des ouvriers *appartenant au même syndicat que le leur* (Conclusions XII-2, p. 99).<sup>21</sup>

L'article 5 ne permet pas d'imposer la moindre restriction au droit des fonctionnaires de se syndiquer. (Conclusions I, p. 8).

---

<sup>18</sup> Human Rights Social Charter Monographs No. 5 (October 2001), "The right to organise and to bargain collectively", 2ème édition, Éditions du Conseil de l'Europe.

<sup>19</sup> Samuel, L. (2002), "Fundamental social rights. Case law of the European Social Charter", 2ème édition, Éditions du Conseil de l'Europe, 104–119.

<sup>20</sup> « promouvoir, lorsque cela est nécessaire et utile, l'institution de procédures de négociation volontaire entre les employeurs ou les organisations d'employeurs, d'une part, et les organisations de travailleurs, d'autre part, en vue de régler les conditions d'emploi par des conventions collectives »

<sup>21</sup> Toutefois, le cas était déjà devant la Cour constitutionnelle et dans le Cycle XIII, le Comité a noté que le jugement était que ce type de réquisition était anticonstitutionnel sauf si la matière a été explicitement régulée par la loi. Le Comité a donc renvoyé à ses observations sous l'article 6 (4) (Conclusions XIII, p. 269).

Pour pouvoir assurer le respect de la liberté d'affiliation, le Comité examine de près les situations nationales au travers du questionnaire établi pour la rédaction des rapports nationaux. La question A demande des informations spécifiques sur les lois ou réglementations spéciales relatives à la constitution d'un syndicat ou à l'affiliation à un syndicat dans le cas des fonctionnaires ou des autres personnes employées par les pouvoirs publics.

Le CEDS a noté que les pays qui interdisent à leurs fonctionnaires de s'affilier à un syndicat qui n'est pas constitué uniquement de fonctionnaires ne respectent pas l'article 5, les restrictions quant à la liberté des syndicats de fonctionnaires de s'affilier à des fédérations ou à des confédérations étant également contraires à la Charte (Conclusion II, p. 184).<sup>22</sup>

Le Comité a convenu que les droits syndicaux des fonctionnaires pouvaient faire l'objet de certaines restrictions, mais qui ne sortent pas du champ défini par l'article 31.<sup>23</sup>

### **Article 31 – Restrictions:**

*1. Les droits et principes énoncés dans la partie I, lorsqu'ils seront effectivement mis en œuvre, et l'exercice effectif de ces droits et principes, tel qu'il est prévu dans la partie II, ne pourront faire l'objet de restrictions ou limitations non spécifiées dans les parties I et II, à l'exception de celles prescrites par la loi et qui sont nécessaires, dans une société démocratique, 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.*

*2. Les restrictions apportées en vertu de la présente Charte aux droits et obligations reconnus dans celle-ci ne peuvent être appliquées que dans le but pour lequel elles ont été prévues.*

Ces principes ont été appliqués à la situation créée en 1984, au Government Communications Headquarters (GCHQ) de Cheltenham une agence de sécurité et de renseignement chargée des communications militaires et officielles par la décision du gouvernement britannique d'interdire, au nom de la sécurité nationale, aux employés civils de s'affilier à un syndicat, de constituer un syndicat ou de rester membre d'un syndicat.

L'acceptation de ces restrictions à l'article 5 n'est acceptable que sur la base de l'article 31 et que si ces restrictions sont basées sur une loi interne adoptée en raison du statut particulier du GCHQ et de la nature de ses activités, essentielles à la *sécurité nationale* : le Comité a estimé que la situation ne constituait pas une violation de la charte et n'excédait pas les limites prescrites par l'article 31 (Conclusions XI,-1, p. 83).<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> C'était le cas à Chypre, avant que la loi n°31 de 1980 sur le service public n'abolisse ces restrictions (Conclusions VII, p. 31).

<sup>23</sup> Article 31 dans la version de 1961; Article G dans la Charte sociale européenne révisée.

<sup>24</sup> Le Comité s'est néanmoins demandé si la décision du gouvernement marquait bien une restriction ou une limitation du droit syndical au sens de l'article 31, plutôt qu'une abolition totale de ce droit, qui serait contraire à la Charte (Conclusions X-1, p. 80). Lors du cycle XI, il a relevé que la *GCHQ Staff Federation*, officiellement créée en 1985, avait été enregistrée comme un syndicat et bénéficiait du droit de négocier pour le compte de ses membres. L'affiliation à la fédération était facultative et ses membres appartenaient à toutes les catégories de personnel employé.

### ***Police et forces armées***

Ces groupes d'employés du secteur public méritent une attention particulière en raison du grand nombre de cas qui ont été soulevés à propos des restrictions établies par la CSE elle-même et de leur application par les parties contractantes.

Lors du troisième cycle de supervision, le comité a clairement précisé la situation concernant les membres de la police et des forces armées : la seconde partie de l'article 5 doit être lue avec prudence et la CSER a clairement indiqué que l'article 5 garantit en principe à chaque catégorie d'employeurs et de travailleurs, en ce compris les fonctionnaires, la pleine jouissance de la liberté de se syndiquer. Si le texte de l'article permet la suppression complète du droit des membres des forces armées à se syndiquer, la comparaison entre la deuxième et la troisième phrase de l'article 5 et les « *travaux préparatoires* », montre clairement que les parties contractantes ne peuvent limiter la liberté des policiers de se syndiquer que dans la mesure où ceux-ci ne sont pas privés de *tous* les droits garantis par cet article.

Comme dans le premier cycle (Conclusions I, 31), le Comité répète que, s'agissant des fonctionnaires de police, les restrictions éventuellement autorisées ne justifient pas qu'ils soient privés de la totalité des garanties de l'article 5.

Il est également essentiel de souligner la distinction qui existe entre le droit de créer un syndicat ou de s'y affilier et le droit de négociation et d'action collectives établis par l'article 6 : l'un n'implique pas l'autre. (Conclusions II, 22).

S'agissant des ***forces de police***, la suppression totale du droit syndical n'est pas compatible avec la Charte.

Les parties contractantes violent également l'article 5 si :

- elles interdisent aux policiers d'établir leur propre syndicat ou de s'affilier au syndicat de leur choix ;
- elles obligent les policiers à s'affilier à un syndicat légalement imposé, même si cet organe légal ou autrement obligatoire s'engage dans la négociation collective.

Il est possible de limiter la possibilité pour les policiers de créer des syndicats uniquement composés de policiers ou de s'affilier à de tels syndicats (Conclusions X-2, 68), même si ces syndicats peuvent se fédérer avec d'autres syndicats constitué seulement de fonctionnaires de police (Espagne). Mais une association de policiers doit être en mesure d'exercer certaines prérogatives de type syndical comme le droit de négocier les conditions de service et de rémunération et le droit d'assemblée (Conclusions X-2, 67 ; le Royaume-Uni, Chypre, le Portugal et l'Espagne sont concernés par cette disposition).

En outre, l'affiliation ne doit pas être obligatoire, afin de protéger le droit à ne pas se syndiquer (Conclusions X-1, 68).

***Les membres des forces armées*** peuvent être entièrement et légalement privés de leurs droits syndicaux, comme le confirment les travaux et documents préparatoires de la Charte. Pour l'instant, en France et en Espagne, la situation de certains corps paramilitaires (la Gendarmerie nationale ou la *Guardia civil*) est à l'examen. Un certain nombre de réclamations ont été lancées suivant la procédure de réclamation collective,

mais jusqu'à présent, elles n'ont chaque fois reçu qu'une réponse négative de la part du Comité.<sup>25</sup>

A côté des réclamations des organisations autorisées à en déposer, l'Assemblée parlementaire<sup>26</sup> du Conseil de l'Europe a également pris une part active au débat concernant le droit d'association des membres des forces armées.<sup>27</sup>

Dans une proposition de recommandation de 2001,<sup>28</sup> l'Assemblée, considérant que depuis l'adoption d'une précédente résolution<sup>29</sup> relative au droit d'association des membres du personnel professionnel des forces armées aucun progrès significatif n'avait été accompli, « recommande au Comité des Ministres de réexaminer cette question et de promouvoir l'acceptation dans tous les Etats membres du droit des membres des forces armées d'adhérer et de participer à des associations spécifiques constituées pour protéger leurs intérêts professionnels dans le cadre d'institutions démocratiques (par. 3) ».

En 2002,<sup>30</sup> l'Assemblée parlementaire a de nouveau invité tous les Etats membres à octroyer le droit d'association, dans des conditions normales, aux membres du personnel professionnel des forces armées – tout en interdisant le droit de grève – et à mettre en œuvre la CSE. Elle a dénoncé le fait que le droit d'association des membres du personnel professionnel des forces armées n'était pas encore reconnu dans tous les Etats membres du Conseil de l'Europe, et que plusieurs Etats reconnaissant le droit syndical pour cette catégorie de personnel prévoient des restrictions rigoureuses dans les conditions qui le régissent.

Il convient toutefois de souligner que ces dernières années, les armées de certains Etats membres sont passées d'un système largement basé sur la conscription à un système purement professionnel. En conséquence, les membres du personnel militaire deviennent de plus en plus des employés « ordinaires », qui devraient bénéficier pleinement des droits des employés énoncés dans la Charte sociale européenne. Les membres des forces armées, en tant que « citoyens en uniforme », devraient pleinement jouir du droit, lorsque l'armée n'est pas engagée dans une action, de créer des associations spécifiques visant à protéger leurs intérêts professionnels dans le cadre d'institutions démocratiques, d'y adhérer et d'y participer activement tout en exerçant leurs fonctions.

En conséquence, l'Assemblée recommande que le Comité des Ministres invite les gouvernements des Etats membres à autoriser les membres des forces armées et le personnel militaire à s'organiser dans des associations représentatives ayant le droit de négocier sur des questions concernant les salaires et les conditions de travail ; elle invite également le Comité des Ministres à étudier la possibilité de modifier le texte de la Charte sociale européenne révisée en changeant l'article 5, qui se lirait ainsi: « La mesure dans

---

<sup>25</sup> Voir les pages 42-44 du présent rapport.

<sup>26</sup> [http://assembly.coe.int/ASP/Doc/ATListing\\_E.asp](http://assembly.coe.int/ASP/Doc/ATListing_E.asp)

<sup>27</sup> Voir notamment la résolution 903 (1988); la recommandation 1380 (1998); la directive n° 539 (1998); la résolution 1166 (1998).

<sup>28</sup> Document 9080, 4 mai 2001.

<sup>29</sup> 903 (1988).

<sup>30</sup> avec la recommandation 1572, basée sur les Doc. 9518 et 9532.



laquelle les garanties prévues au présent article s'appliqueront à la police *et aux membres des forces armées sera déterminée par la législation ou la réglementation nationale.* »

Le Comité des ministres a réagi en 2003<sup>31</sup> en indiquant que, dans de nombreux Etats membres, les membres des forces armées et le personnel militaire ont le droit de se syndiquer et de négocier collectivement et qu'il souhaitait que tous les Etats membres étudient les différents exemples existants.

Néanmoins, s'agissant de la proposition de l'Assemblée parlementaire consistant à supprimer la troisième phrase de l'article 5, qui concerne exclusivement les membres des forces armées, et à mentionner cette catégorie de personnes dans la deuxième phrase, qui ne couvre actuellement que la police, le Comité fait observer que la procédure d'amendement des droits substantiels de la Charte révisée est définie à l'article J, qui dispose que les propositions d'amendement sont examinées par le Comité gouvernemental, qui transmet le texte adopté pour approbation au Comité des Ministres, après consultation de l'Assemblée parlementaire. Après son approbation par le Comité des Ministres, le texte est communiqué aux Parties contractantes de la Charte (les Etats) pour acceptation. Tout amendement entre en vigueur uniquement à l'égard des Parties qui l'ont accepté.

La proposition de l'Assemblée semble loin d'être acceptée pour l'instant puisque le Comité gouvernemental n'a pas apporté son appui à la modification proposée de l'article 5, les avis étant partagés au sein du Comité (9 délégations favorables, 15 opposées et un grand nombre d'abstentions).<sup>32</sup>

Le plus récent document pertinent est la Recommandation 1742 (2006) de l'Assemblée parlementaire concernant les « Droits de l'homme des membres des forces armées »,<sup>33</sup> dans laquelle l'Assemblée déclare que :

*L'armée est l'institution responsable de la sauvegarde de l'Etat, investie de la mission de défense de la collectivité, [et] considère que les membres des forces armées sont des citoyens en uniforme qui doivent jouir des mêmes libertés fondamentales, notamment celles qui figurent dans la Convention européenne des Droits de l'Homme et la Charte sociale européenne, dans les limites imposées par les exigences spécifiques de la fonction militaire, en particulier dans le cadre de la fin de la conscription et de la profession-*

---

<sup>31</sup> Doc. 9885, 21 juillet 2003.

<sup>32</sup> Lors des discussions menées par le Comité gouvernemental sur cette proposition, certaines délégations ont indiqué qu'elles n'étaient pas en mesure de prendre position à ce stade. Il est également apparu que les délégations nationales étaient divisées : 9 d'entre elles ont signifié qu'elles pourraient accepter la proposition, alors que 15 autres ont exprimé un avis contraire, au motif que leur législation nationale ne reconnaissait pas de droits syndicaux au personnel militaire. Un délégué a indiqué que son pays ne s'opposait à la proposition que sur le droit des membres professionnels des forces armées d'adhérer à un parti politique.

<sup>33</sup> Assemblée parlementaire, Recommandation 1742 (2006) Droits de l'homme des membres des forces armées du 11 avril 2006 (disponible sur :

<http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta06/EREC1742.htm>) et basé sur le Doc. 10861 du 24 mars 2006 sur les Droits de l'homme des membres des forces armées (Rapport de la Commission des questions juridiques et des droits de l'Homme - Rapporteur: M Alexander Arabadjiev, Bulgarie, Groupe socialiste – disponible sur : <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/Doc06/EDOC10861.htm>

*nalisation de l'armée dans plusieurs pays ... Toutes les restrictions éventuelles à l'exercice et à la jouissance par les membres des forces armées des droits précités doivent répondre à des critères précis : elles doivent répondre à un objectif légitime, être strictement nécessitées par les besoins et spécificités de la vie militaire, de la discipline militaire et de l'entraînement, et proportionnelles au but visé; elles doivent être connues, prévues par la loi, strictement définies par elle, et conformes aux dispositions constitutionnelles ; elles ne doivent pas menacer ou mettre en danger de manière injustifiée la santé physique ou mentale des membres des forces armées.*

### **Article 6 – Droit de négociation collective**

*« En vue d'assurer l'exercice effectif du droit de négociation collective, les Parties contractantes s'engagent :*

- 1. à favoriser la consultation paritaire entre travailleurs et employeurs ;*
  - 2. à promouvoir, lorsque cela est nécessaire et utile, l'institution de procédures de négociation volontaire entre les employeurs ou les organisations d'employeurs, d'une part, et les organisations de travailleurs, d'autre part, en vue de régler les conditions d'emploi par des conventions collectives ;*
  - 3. à favoriser l'institution et l'utilisation de procédures appropriées de conciliation et d'arbitrage volontaire pour le règlement des conflits du travail ;*
- et reconnaissent :*
- 4. le droit des travailleurs et des employeurs à des actions collectives en cas de conflits d'intérêt, y compris le droit de grève, sous réserve des obligations qui pourraient résulter des conventions collectives en vigueur. »*

La négociation collective est l'un des principaux moyens permettant à une organisation de travailleurs ou d'employeurs de protéger et de favoriser les intérêts de ses membres.

Même si le CEDS avait déjà indiqué, à propos de l'article 5, que le droit de négociation collective constitue une prérogative syndicale essentielle, l'article 6 garantit explicitement ce droit et demande aux parties contractantes de prendre certaines mesures pour en assurer la protection.

### **Paragraphe 1: consultation paritaire**

*« En vue d'assurer l'exercice effectif du droit de négociation collective, les Parties contractantes s'engagent... à favoriser la consultation paritaire entre travailleurs et employeurs. »*

Lors du premier cycle de supervision, le CEDS avait interprété ce paragraphe en considérant que tout Etat contractant qui l'a accepté est tenu de prendre des mesures pour favoriser la consultation paritaire entre employeurs et travailleurs ou leurs organisations, sur tous les sujets d'intérêt commun et notamment sur les questions de productivité, d'efficacité, de santé, de sécurité et de bien-être au travail (voir Conclusions I, pp. 34–35).

Les personnes visées par cette disposition sont toutes les personnes salariées mais non les travailleurs indépendants. Le CEDS a également précisé expressément que les dispositions de l'article 6 dans leur totalité sont applicables non seulement aux travailleurs du secteur privé mais aussi aux fonctionnaires soumis à réglementation, sous réserve des modifications évidemment nécessaires s'agissant des personnes liées non par des

conditions contractuelles mais par des réglementations établies par les pouvoirs publics. L'article 6 para. 1 ne peut être considéré comme respecté que lorsque les fonctionnaires sont concernés en cas de mise en place de dispositifs de consultation pour l'élaboration et la mise en œuvre de réglementations qui ne devrait pas donner lieu à des difficultés particulières. » (voir Conclusions III, p. 33).

Les travailleurs du secteur public dont l'emploi est régi par un contrat sont couverts par ce paragraphe au même titre que les travailleurs du secteur privé. Le CEDS demande donc aux Parties contractantes de fournir des informations sur la manière dont la consultation paritaire est organisée dans le secteur public.<sup>34</sup>

**Art. 6 paragraphe 2: Promotion de procédures de négociation volontaire.**

*« En vue d'assurer l'exercice effectif du droit de négociation collective, les Parties contractantes s'engagent... à promouvoir, lorsque cela est nécessaire et utile, l'institution de procédures de négociation volontaire entre les employeurs ou les organisations d'employeurs, d'une part, et les organisations de travailleurs, d'autre part, en vue de régler les conditions d'emploi par des conventions collectives. »*

Suivant l'interprétation du CEDS, en acceptant les termes de cette disposition, les Parties contractantes s'engagent non seulement à reconnaître dans leur législation que les employeurs et les travailleurs peuvent régler leurs relations mutuelles par des conventions collectives, mais aussi à promouvoir activement la conclusion de telles conventions si leur développement spontané n'est pas satisfaisant, et en particulier à assurer que chaque partie est préparée à mener une négociation collective avec l'autre partie. Toutefois, lorsqu'un dispositif approprié de négociation volontaire n'est pas spontanément mis en place, le gouvernement n'est pas tenu d'intervenir de la manière prescrite par le paragraphe (Conclusions I, p. 35).

S'agissant des travailleurs du secteur public, le CEDS a souligné que même si, dans le cas des travailleurs dont l'emploi est réglementé dans une certaine mesure par la loi (et non par un contrat de travail), il n'était pas possible d'appliquer les procédures ordinaires de négociation collective, les travailleurs en question devaient néanmoins participer à l'élaboration des réglementations qui s'appliqueront à eux.<sup>35</sup>

Cette interprétation a été confirmée une fois encore lors du dixième cycle de supervision à propos de la situation en Espagne, où le paragraphe 2 de l'article 6 n'a pas été violé, puisque la loi autorisait les syndicats les plus représentatifs à participer à la détermination des conditions de travail, y compris de rémunération, dans la fonction publique.<sup>36</sup>

Plus récemment, le CEDS a examiné la pratique de l'imposition unilatérale d'un gel des rémunérations dans le secteur public en Espagne en dépit de l'existence d'une convention collective entre l'administration publique et les syndicats pour la période concernée. A

---

<sup>34</sup> Conclusions V, p. 42 – France; Conclusions XI-2, p. 77 – Espagne; Conclusions XIII-3, p. 114 – Malte; Conclusions XIII-3, p. 275 – Portugal; Conclusions XIII-5, p. 59 – Finlande Conclusions XIV-1, Vol. 1, p. 418 – Irlande; Conclusions XV-1, Vol. 2, p. 635 – Royaume-Uni.

<sup>35</sup> Conclusions III, p. 34 – Allemagne et Conclusions IV, p. 45 – Autriche.

<sup>36</sup> Conclusions X-2, p. 73; voir aussi Conclusions XIV-1, p. 299 – Allemagne et Addendum aux Conclusions XV-1, p. 155-156 – Pologne.

cette occasion, le CEDS a noté que certaines limitations du droit de négociation collective s'agissant des fonctionnaires pourraient ne pas être incompatibles avec la Charte, mais lorsqu'une convention générale a été conclue et dûment adoptée par les autorités, toute violation unilatérale de ses conditions ne pourraient être justifiée qu'en référence à l'article 31. Même si le gel des rémunérations en question avait été prescrit, il n'a pas été établi que cette mesure était *nécessaire, dans une société démocratique, 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* (Conclusions XV-1, Vol. 2, pp. 517-18).

Le CEDS a également souligné, à propos de l'Allemagne, que s'il était impossible d'établir des conventions collectives appropriées pour les fonctionnaires soumis à réglementation, l'article 6, paragraphe 2 prévoit néanmoins l'obligation d'organiser la participation des travailleurs concernés par l'intermédiaire de leurs représentants, à l'élaboration des règles qui leurs sont appliquées (voir Conclusions III, p. 34).

### **Art. 6 paragraphe 3: Conciliation et arbitrage**

*« En vue d'assurer l'exercice effectif du droit de négociation collective, les Parties contractantes s'engagent... à favoriser l'institution et l'utilisation de procédures appropriées de conciliation et d'arbitrage volontaire pour le règlement des conflits du travail. »*

Le CEDS est particulièrement préoccupé par la question de la conciliation et de l'arbitrage dans le secteur public (Conclusions V, p. 46; VIII, pp. 92–93).

Il s'est avéré que plusieurs pays ne respectaient pas cette disposition. Souvent, dans la fonction publique et les pouvoirs locaux, il n'existe pas de procédure réglementée de conciliation, de médiation ou d'arbitrage pour la résolution des conflits d'intérêts qui peuvent survenir entre l'administration et ses employés, même si en pratique un médiateur est parfois désigné ; dans ce cas, il n'est pas nécessaire pour les parties concernées d'accepter ses conclusions pour que la situation soit conforme à la Charte.

S'agissant des forces armées en particulier, l'assemblée parlementaire a suggéré au Comité des Ministres d'inviter les gouvernements des Etats membres à étudier la possibilité de mettre en place le bureau d'un médiateur auquel le personnel militaire pourrait s'adresser en cas de conflit du travail et d'autres questions relatives à l'exercice des fonctions.

Le Comité des Ministres, dans sa réponse à la recommandation parlementaire 1572 (2002), considère qu'une telle institution peut sans aucun doute être utile pour régler les conflits de cette nature. D'autres options, tout aussi utiles, existent cependant. En conséquence, le Comité estime qu'il appartient aux Etats membres de décider des modalités de règlement des conflits sociaux impliquant le personnel militaire, dans la mesure où les principes de base de la justice s'appliquent à ces procédures.

### **Art. 6 paragraphe 4: droit de grève dans la Charte sociale européenne.**

*« En vue d'assurer l'exercice effectif du droit de négociation collective, les Parties contractantes reconnaissent le droit des travailleurs et des employeurs à des actions collectives en cas de conflits d'intérêt, y compris le droit de grève, sous réserve des obligations qui pourraient résulter des conventions collectives en vigueur. »*

Le droit de grève des travailleurs du secteur public est une question controversée dans de nombreux pays. A l'heure actuelle, l'argumentation avancée contre la reconnaissance du droit de grève aux travailleurs du secteur public sont que les grèves dans le service public infligent davantage de dommages aux utilisateurs qu'aux employeurs, parce qu'elles interrompent des « services essentiels » que l'Etat doit continuer à fournir à la population en général.

Un autre argument très répandu est que le développement des actions de grève de la part des travailleurs du secteur public pourrait menacer l'équilibre des finances publiques et indirectement mettre à mal les efforts menés au niveau plus général pour mettre en œuvre des politiques des revenus anti-inflationnistes.<sup>37</sup>

La Charte sociale européenne de 1961 a constitué le premier instrument demandant explicitement la protection du droit de grève adopté par le Conseil de l'Europe.

Certains ont souligné<sup>38</sup> que le droit établi à l'article 6 (4) de la CSE est particulièrement limité quand on compare la procédure de contrôle annexée à la Charte à la procédure quasi judiciaire établie pour la protection de la Convention européenne pour la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH) de 1950, il semble que le droit de grève est considéré comme ayant, en tant que droit socioéconomique, un statut quelque peu inférieur aux droits civils et politiques, qui bénéficient d'une protection plus grande.<sup>39</sup>

D'autre part, en 1951, le Comité des ministres a adopté deux résolutions qui ont établi le pouvoir de conclure des accords tant avec « toute organisation intergouvernementale » sur des matières relevant de la compétence du Conseil qu'avec l'OIT, en ouvrant la possibilité pour le Conseil de réunir des conférences européennes tripartites sur des sujets qui ne semblent pas figurer dans ses préoccupations essentielles.

Tant la CEDH que la CSE reconnaissent la liberté syndicale et le droit d'adhérer et d'être un membre actif d'un syndicat mais seule la CSE reconnaît expressément le droit de grève.

Même s'il existe cependant un chevauchement partiel entre les deux instruments, les droits socioéconomiques de la CSE ne sont pas tous garantis comme normes minimales et les Parties contractantes ont seulement l'obligation de *promouvoir* ces droits (article 6, paragraphes 1–3), mais n'ont pas d'obligations positives.

En vertu du droit international et du droit européen, les Etats peuvent placer des restrictions légales au droit des membres de la police et des forces armées d'entreprendre des actions collectives.

La définition des « fonctionnaires » comme étant les employés des administrations publiques nationales et locales est assez simple dans les différents Etats membres et par

---

<sup>37</sup> Cet argument a été fortement soutenu par les organisations d'employeurs.

<sup>38</sup> T. Novitz (2002), *International and European protection of the right to strike*, Oxford University Press, pp. 125ff.

<sup>39</sup> La Déclaration de Vienne de 1993 a exigé des Etats membres de signer la CEDH et d'accepter à bref délai l'intégralité du processus de contrôle, sans mentionner la CSE dans ce contexte.

conséquent le champ d'application des restrictions à leur droit de grève est clairement défini.

Ce qui prête davantage à controverse, c'est de savoir dans quelle mesure les « fonctionnaires » sont autorisés à faire la grève.

La définition des « services essentiels » qui doivent être garantis même aux dépens du droit de grève des travailleurs et les fonctions de ces travailleurs diffèrent d'un Etat à l'autre : les droits syndicaux, de négociation collective et par conséquent d'action collective pour la protection de leurs intérêts sont soumis à des restrictions différentes dans les législations nationales, et conformes ou non aux **restrictions** autorisées par l'**article 31/G** :

*« Les droits et principes énoncés dans la partie I, lorsqu'ils seront effectivement mis en œuvre, et l'exercice effectif de ces droits et principes, tel qu'il est prévu dans la partie II, ne pourront faire l'objet de restrictions ou limitations non spécifiées dans les parties I et II, à l'exception de celles prescrites par la loi et qui sont nécessaires, dans une société démocratique, 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. »*

*Les restrictions apportées en vertu de la présente Charte aux droits et obligations reconnus dans celle-ci ne peuvent être appliquées que dans le but pour lequel elles ont été prévues. »*

L'annexe à l'article 6 paragraphe 4, stipule en outre :

*« Il est entendu que chaque Partie contractante peut, en ce qui la concerne, réglementer l'exercice du droit de grève par la loi, pourvu que toute autre restriction éventuelle à ce droit puisse être justifiée aux termes de l'article 31. »*

Cette disposition entend seulement indiquer clairement que les restrictions mentionnées à l'article 31 sont applicables au paragraphe, en plus de celles qui figurent dans ledit paragraphe, à savoir les obligations découlant des conventions collectives.

L'article 6 paragraphe 4, (à la différence de l'article 5) n'énumère pas de catégories de personnes à qui ces restrictions peuvent être imposées. Néanmoins, il n'est pas incompatible avec la Charte de limiter le droit de grève de certaines catégories de fonctionnaires (ou d'autres travailleurs) en vertu de l'article 31.

S'agissant des fonctionnaires, mais aussi des employés du secteur public, le CEDS a indiqué :

*« s'agissant du droit de grève des fonctionnaires publics, le Comité reconnaît, en vertu de l'article 31, que le droit de grève de certaines catégories de fonctionnaires peut être limité, notamment pour les membres de la police et des forces armées, les juges et les hauts fonctionnaires. Le Comité estime toutefois qu'une interdiction du droit de grève appliquée à l'ensemble des fonctionnaires ne peut être considéré comme compatible avec la Charte. »*

De nombreuses parties contractantes limitent le droit de grève de certaines catégories de fonctionnaires : lorsqu'une partie contractante limite, par exemple, le droit de grève des

membres des forces de police, de la magistrature ou de l'administration pénitentiaire, en principe cet Etat n'enfreint pas la Charte.

Dans le cadre de la CSE, dans certains cas, l'interprétation de l'article 31 a été « généreuse », et a inclus des situations où les restrictions se trouvaient justifiées « *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* ». <sup>40</sup>

D'autre part, le CEDS a souvent indiqué que les gouvernements ne pouvaient pas priver du droit de grève *tous* les fonctionnaires parce que tous ne se livrent pas à des tâches visées par l'article 31. <sup>41</sup>

En outre, il arrive parfois que le CEDS et le Comité gouvernemental ne partagent pas le même avis : dans le dossier concernant l'Allemagne et l'interdiction de la grève imposée aux « *Beamte* », le CEDS (tout comme l'Assemblée parlementaire qui avait adopté la même position) a estimé ce traitement contraire à l'article 6 paragraphe 4, alors que le Comité gouvernemental soulignait que l'article 31 « *permet au gouvernement de prendre des mesures privant certains fonctionnaires et autres employés du service public de leur droit de grève* ». <sup>42</sup>

**Les restrictions du droit de grève** <sup>43</sup> se rencontrent surtout dans les services publics, lesquels sont soumis à des règles particulières dans tous les pays du Conseil de l'Europe. C'est ainsi que dans le doc. 10546 du 11 mai 2005, l'Assemblée parlementaire note que :

*« Ainsi, pour les Italiens, ces services publics constituent un instrument nécessaire à la réalisation des droits fondamentaux et sont inscrits dans la constitution. Ils sont considérés comme étant universels, leur but est de promouvoir le développement économique et social...*

*(...) le droit de grève n'est pas accordé (...) en Allemagne, en Autriche, au Danemark et en Estonie [aux] fonctionnaires, pour assurer la continuité du service public et en contrepartie de la sécurité de l'emploi.*

*En Turquie, un projet de loi interdisant le droit de grève aux fonctionnaires a été adopté en 2001. En Pologne, la loi de 1991 limite le recours à la grève dans la mesure où elle proscrie celles faites au détriment de la vie et de la santé des personnes ou mettant en péril la sécurité de l'Etat.*

*Les restrictions sont similaires en Slovaquie, Slovénie et Hongrie. Dans ce dernier pays, s'ajoutent aux restrictions légales certaines contraintes imposées au sein de l'administration publique en vertu d'un accord entre les syndicats des travailleurs des services publics et le ministère des Affaires intérieures. Les parties sont légalement tenues de s'accorder pour assurer un service minimum notamment dans les transports, la*

---

<sup>40</sup> Conclusions X-1, 68–69.

<sup>41</sup> Conclusions I, p. 39; Conclusions III, 36.

<sup>42</sup> ESC Governmental Committee, 1st report, Committee of Ministers/Del/Concl. (61), 96.

<sup>43</sup> Doc. 10546, 11 may 2005, Parliamentary Assembly;  
[http://assembly.coe.int/ASP/Doc/DocListingNum\\_E.asp?selCriteres=num&num=10546&Submit=Search](http://assembly.coe.int/ASP/Doc/DocListingNum_E.asp?selCriteres=num&num=10546&Submit=Search)

*distribution de l'électricité, du gaz et de l'eau au cours de la procédure de négociation et de médiation précédant la grève. Dans ces quatre pays d'Europe, les lois imposent des « clauses de paix sociale » afin d'éviter des grèves. Il existe notamment une « obligation de paix sociale » interdisant toute action pendant la durée des négociations des conventions collectives, appelées également « périodes de conciliation ».*

La raison d'une telle législation tient au fait qu'en général, des grèves dans les **services essentiels** peuvent causer au public un préjudice important touchant sa vie ou sa liberté.

Le CEDS envisage le concept d'entreprises et de services essentiels comme incluant le secteur hospitalier, celui de l'électricité, du transport, de la fourniture d'eau et d'aliments, de l'élimination des déchets, des communications et du contrôle du trafic aérien. Comme toutes les restrictions au droit de grève, l'interdiction ou la limitation du droit de grève dans les services essentiels est évaluée à la lumière de la conformité à l'article 31G de la Charte : toute restriction doit figurer dans le droit national et les dispositions légales en la matière doivent être suffisamment précises, accessibles et prévisibles, et poursuivre un but légitime. En outre, ces restrictions doivent être justifiées en ce sens qu'elles doivent 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.

En termes généraux, une interdiction des grèves dans des secteurs considérés comme essentiels à la vie de la communauté est présumée poursuivre un but légitime dans la mesure où l'arrêt du travail pourrait mettre en danger l'intérêt général, la sécurité nationale, la santé publique ou lorsque ce travail est nécessaire dans une société démocratique. Le concept de nécessité présuppose que la restriction correspond à un impératif social et est proportionnée au but légitime poursuivi. Le test de proportionnalité suppose que l'on juge le préjudice subi par l'individu ou le groupe par rapport au préjudice subi par l'« Etat ».

Une interdiction directe d'une action de grève dans un secteur considéré comme essentiel, sans faire la distinction entre les fonctions des personnes concernées – en particulier lorsque le secteur a été largement défini, par exemple l'énergie ou la santé – n'est pas considérée comme une mesure proportionnée aux nécessités des secteurs en question.

Du côté des différentes Parties contractantes, la législation nationale essaie parfois aussi de réglementer la manière dont le droit de grève est exercé dans ces secteurs « cruciaux ».<sup>44</sup>

La formulation de l'article 6 paragraphe 4 a conduit le CEDS à renvoyer au contenu des conventions collectives. Dans ses Conclusions I, le CEDS a indiqué que les gouvernements peuvent empêcher une action de grève dans les services essentiels si cette interdiction est compatible avec l'article 31, cette compatibilité dépendant de la mesure dans laquelle la vie de la communauté dépend du service en question, ce qui doit être établi au cas par cas.

---

<sup>44</sup> Il existe par exemple en Italie tout un éventail de mesures de prévention de la grève. Un préavis de dix jours est exigé dans les services publics. Une fois cette période expirée, une grève ne peut pas excéder quatre heures, et ensuite 24 heures une fois qu'un nouveau préavis de dix jours a été déposé. Il faut un délai d'au moins dix jours entre deux grèves dans le même secteur ou affectant le même groupe d'usagers. Il est strictement interdit de mener une grève dans le secteur des transports durant les vacances scolaires ou les périodes électorales. Il est également impossible de conjuguer une grève nationale et une grève locale dans le même secteur d'activité.



**L'ampleur et la longueur d'une grève** dans les services non essentiels peuvent également offrir des motifs suffisants pour justifier une intervention des autorités, si les intérêts supérieurs que l'article 31 entend protéger sont menacés.

La **réponse des autorités à une grève dans les services essentiels** doit être réglementée de manière adéquate, estime le CEDS, grâce à la mise en place d'exigences de procédures. Le CEDS envisage une période de « refroidissement » allant jusqu'à trois semaines lorsque la grève affecte des fonctions d'une importance vitale ou cause des dommages importants au bien public. (Conclusions XIV-1, 219).

Lorsque la grève ne concerne pas un service essentiel, au sens strict du terme, mais qu'un arrêt total ou prolongé pourrait entraîner des conséquences graves pour le public, le CEDS préconise l'établissement d'un **service « minimum »** qui serait « *limité aux opérations qui sont strictement nécessaires pour éviter de mettre en danger la vie ou les conditions de vie de tout ou partie de la population* » (Conclusions XII-2, 117).

A l'exception du Royaume-Uni, où il n'existe pas de service minimum ou garanti, la plupart des pays du Conseil de l'Europe ont réglementairement prévu un service minimum en cas de grève touchant un service essentiel. En général, les accords relatifs au service minimum sont négociés entre les partenaires sociaux.

Les travailleurs devraient également être impliqués dans la **définition** de ce que devrait être un **service minimum raisonnable** (par exemple, un service qui ne rend pas la grève sans effet et qui respecte le fait que les travailleurs sont en droit de participer à des décisions qui affectent leur vie de chaque jour), avec un organe indépendant qui décide en cas de désaccord. Par conséquent, les accords sur un service minimum sont négociés avec les partenaires sociaux.

Néanmoins, en raison de la formulation de l'article 6 paragraphe 4, lorsqu'une **convention collective** en vigueur impose des restrictions particulières sur les grèves dans les services essentiels, ces restrictions peuvent légitimement aller plus loin que celles que les pouvoirs publics seraient autorisés à imposer sur les actions de grève (Conclusions VIII, 98).

En cas d'**état d'urgence et de crise économique**, le CEDS accepte que les mouvements de grève puissent être limités ou interdits lorsqu'ils créeraient ou exacerberaient un état d'urgence (Conclusions I, 38), mais seulement pour une période de temps limitée. Les restrictions et les sanctions doivent être proportionnelles au dommage causé. Le simple fait qu'une grève affecte des services essentiels ou le secteur public ne représente pas en soi un état d'urgence ; il en va de même d'une grève générale qui reste pacifique. Une action de grève ne peut être déclarée illégale en raison du nombre de travailleurs impliqués. Au cas où la grève conduirait à une urgence « économique », il serait acceptable, en principe, que les Etats interdisent le recours à la grève (Conclusions I, 38). Le point crucial est de savoir à quel point le danger est important pour l'économie nationale et comment le déterminer. La question s'est posée avant tout pour les grèves dans le secteur public.<sup>45</sup>

---

<sup>45</sup> Novitz (2002), p. 313.

### **Observation générale concernant les droits contenus dans les articles 5 et 6 de la Charte dans les pays qui ne les ont pas ratifiés**

Comme on l'a expliqué plus haut (voir page 32), il est tout à fait possible que des pays ratifient la CSE (R) sans avoir ratifié / accepté les articles 5 et 6. Certains ont entièrement ratifié ces articles, d'autres ne l'ont fait que partiellement (comme l'Autriche, le Luxembourg et la Pologne) et d'autres encore ne l'ont pas fait du tout (Grèce et Turquie). D'autres pays comme l'Allemagne, les Pays-Bas et l'Espagne ont ratifié ces articles mais émis des réserves quant à leur application aux fonctionnaires.

Mais même dans un pays qui n'a pas ratifié l'article 5 et/ou l'article 6, les Chartes sociales prévoient une certaine forme de système de contrôle de l'application qui se trouve établi par l'article 22.

Suivant cet article 22, le CEDS peut demander, et il l'a déjà fait, des informations relatives à l'application des droits contenus dans les articles 5 et 6 dans les pays qui, pour des raisons diverses, ne les ont pas ratifiés. C'est ainsi que l'Autriche, la Grèce, la Pologne et la Turquie ont fourni des informations actualisées que le Comité a prises en compte dans le septième rapport.<sup>46</sup>

En particulier, selon les informations contenues dans les rapports, il apparaît que le retard dans l'acceptation des articles 5 et 6 par la Grèce est dû aux restrictions au droit de s'affilier à un syndicat, à l'interdiction du lock-out et à la possibilité d'imposer un arbitrage.

S'agissant de la Pologne et de la Turquie, l'adoption de l'article 6 paragraphe 4 par la Pologne est bloquée par le fait que seuls les syndicats ont le droit d'appeler à une grève et seulement dans le but de conclure des conventions collectives, et par le fait que le droit de grève est refusé à toutes les catégories de fonctionnaires. Pour la Turquie, les principales raisons semblent résider dans le fait qu'en Turquie, seuls les syndicats ont le droit d'appeler à la grève et seulement dans le but de conclure une convention collective et qu'en outre, les fonctionnaires n'ont pas le droit de grève.

S'agissant de l'Autriche, la loi prévoit toujours la possibilité que la participation à une grève puisse constituer une base de résiliation de contrat et de licenciement, ce qui, pour le CEDS, n'est pas compatible avec la Charte.

Pour le Luxembourg, la raison de la non-acceptation semble résider principalement dans le fait qu'il existe des règles qui permettent de procéder à des réductions de salaire pour les grèves de moins d'un jour, ce qui, pour le CEDS, n'est pas compatible avec la Charte.

Le CEDS attend par conséquent des gouvernements concernés qu'ils prennent des mesures leur permettant dans un proche avenir d'accepter les articles 5 et 6 ou l'article 6, paragraphe 4. Toutefois, à ce jour, aucun des Etats concernés ne semble prêt à procéder aux changements dans sa législation et donc à accepter les articles 5 et / ou 6 de la Charte.

---

<sup>46</sup> Conseil de l'Europe (1998), Charte sociale européenne, Comité d'experts indépendants, Sixième rapport sur certaines dispositions de la Charte qui n'ont pas été acceptées; Conseil de l'Europe (2000), Charte sociale européenne, CEDS, Septième rapport sur certaines dispositions de la Charte qui n'ont pas été acceptées, 2000.



## 3. OIT

### 3.1. Introduction

Le présent chapitre offre une description générale des principes et des textes internationaux relatifs aux droits syndicaux des travailleurs du secteur public.

Il présente d'abord un aperçu des conventions et des recommandations de l'OIT relatives aux droits syndicaux des travailleurs du secteur public et il dresse l'état des lieux de leur ratification par l'UE et les Etats membres de l'EEE et les pays candidats à l'UE.

Ensuite, ce chapitre contient une description de la jurisprudence sur le droit de négociation et le droit de grève suivant l'interprétation du Comité de la liberté syndicale et la Commission des experts, et des mécanismes de supervision établis au plan international.

### 3.2. Principaux textes pertinents

#### a) Conventions relatives aux travailleurs du secteur public<sup>47</sup>

**Convention n° 87** – sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical

Adoption: 9/07/1948

Entrée en vigueur: 4/07/1950

**Convention n° 98** – sur le droit d'organisation et de négociation collective

Adoption: 1/07/1949

Entrée en vigueur: 18/07/1951

**Convention n° 151** – sur les relations de travail dans la fonction publique

Adoption: 27/06/1978

Entrée en vigueur: 25/02/1981

**Convention n° 154** – concernant la promotion de la négociation collective

Adoption: 19/06/1981

Entrée en vigueur: 11/08/1983

#### b) Recommandations relatives aux travailleurs du secteur public<sup>48</sup>

**Recommandation n° 159** – sur les relations de travail dans la fonction publique

Adoption: 27/06/1978

**Recommandation n° 163** – sur la négociation collective

Adoption: 19/06/1981

---

<sup>47</sup> Pour les extraits pertinents de ces conventions et recommandations, voir annexe 3.

<sup>48</sup> Voir note 46.

### 3.3. Signatures et ratifications par l'UE et les États membres de l'EEE et les pays candidats à l'UE des conventions de l'OIT relatives aux droits syndicaux des travailleurs du secteur public (données arrêtées en décembre 2007)

Pays	Convention n° 87	Convention n° 98	Convention n° 151	Convention n° 154
Autriche	+	+	-	-
Belgique	+	+	+	+
Bulgarie	+	+	-	-
Croatie	+	+	-	-
Chypre	+	+	+	+
République tchèque	+	+	-	-
Danemark	+	+	+	-
Estonie	+	+	-	-
Finlande	+	+	-	+
France	+	+	-	-
FYROM	+	+	-	-
Allemagne	+	+	-	-
Grèce	+	+	+	+
Hongrie	+	+	+	+
Islande	+	+	-	-
Irlande	+	+	-	-
Italie	+	+	+	-
Lettonie	+	+	+	+
Liechtenstein	-	-	-	-
Lituanie	+	+	-	+
Luxembourg	+	+	+	-
Malte	+	+	-	-
Pays-Bas	+	+	+	+
Norvège	+	+	+	+
Pologne	+	+	+	-
Portugal	+	+	+	-
Roumanie	+	+	-	+
Espagne	+	+	+	+
Royaume-Uni	+	+	+	-
Slovaquie	+	+	-	-
Slovénie	+	+	-	+
Suède	+	+	+	+
Turquie	+	+	+	-

(Source: [www.ilo.org](http://www.ilo.org))

### 3.4. Le système de contrôle de l'OIT

Assurer la mise en oeuvre des différentes Conventions et Recommandations constitue aussi bien entendu, comme pour les autres systèmes régulateurs, un élément clé au niveau de l'OIT.

Le système de supervision de l'OIT consiste en différents mécanismes de contrôle visant à garantir la mise en œuvre des normes internationales, allant des systèmes de rapport aux procédures de réclamation et à la fourniture d'une assistance technique. On trouvera ci-après un bref aperçu de ces différents mécanismes.<sup>49</sup>

#### a) Le système de contrôle régulier ou système de « rapport »

Une fois qu'un État a ratifié une convention de l'OIT, il est tenu de présenter périodiquement un rapport sur les mesures prises pour lui donner effet.

Tous les deux ans, les gouvernements sont tenus de présenter un rapport expliquant les mesures qu'ils ont prises en droit et en pratique pour appliquer l'une quelconque des huit conventions fondamentales<sup>50</sup> et des quatre conventions prioritaires qu'ils ont ratifiées; pour les autres conventions, les rapports doivent en principe être soumis tous les cinq ans, même si des rapports peuvent être demandés à des intervalles plus rapprochés.

*Les gouvernements doivent communiquer un exemplaire de leur rapport aux organisations d'employeurs et de travailleurs qui peuvent faire des commentaires à ce sujet; ces organisations peuvent également envoyer directement au BIT leurs commentaires sur l'application des conventions.*

Ces rapports sont ensuite soumis à la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (ci-après, la « Commission d'experts ») qui doit fournir une évaluation impartiale et technique de l'application des normes internationales du travail concernées.<sup>51</sup>

Après cet examen, la Commission des experts rédige son rapport annuel, qui est constitué de trois parties. La partie I comprend le rapport général qui contient les commentaires sur la façon dont les États Membres ont rempli leurs obligations constitutionnelles. La partie II contient les observations<sup>52</sup> sur l'application des normes internationales du travail et la partie III une étude d'ensemble<sup>53, 54</sup>.

<sup>49</sup> L'information est principalement tirée du site Internet de l'OIT (<http://www.ilo.org/public/english/standards/norm/applying/index.htm>) mais adaptée aux fins du présent rapport par ses auteurs.

<sup>50</sup> Convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948 (n° 87); Convention sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949 (n° 98); Convention sur le travail forcé, 1930 (n° 29); Convention sur l'abolition du travail forcé, 1957 (n° 105); Convention sur l'âge minimum, 1973 (n° 138); Convention sur les pires formes de travail des enfants, 1999 (n° 182); Convention sur l'égalité de rémunération, 1951 (n° 100); et la Convention concernant la discrimination (emploi et profession, 1958 (n° 111).

<sup>51</sup> Ce comité a été institué en 1926 et comprend aujourd'hui 20 juristes éminents nommés pour trois ans et provenant de différentes régions géographiques, de différents systèmes juridiques et de différentes cultures.

<sup>52</sup> La Commission des Experts peut faire deux sortes de commentaires : des observations et des demandes directes. Les observations contiennent les commentaires sur les questions fondamentales que soulève l'application d'une convention particulière par un État. Ces observations sont publiées dans le rapport

Le rapport annuel de la Commission d'experts, adopté habituellement en décembre, est présenté à la session suivante de la Conférence internationale du Travail en juin, où il est examiné par la Commission de l'application des normes de la Conférence. **Cette commission est composée de délégués des gouvernements, des employeurs et des travailleurs.. Elle examine le rapport à l'occasion de réunions tripartites et relève un certain nombre de points qui feront l'objet d'un débat.** Les gouvernements concernés par les commentaires sont invités à répondre devant la Commission de la Conférence et à fournir des informations sur le point en question. Très souvent, la Commission de la Conférence formule des conclusions invitant les gouvernements à prendre des mesures précises pour apporter une solution à un problème ou à accepter des missions ou l'assistance technique du BIT.<sup>55</sup>

S'agissant de l'impact du système de contrôle régulier, la Commission d'experts relève le nombre de cas de progrès à propos desquels elle a noté des changements en droit et en pratique qui ont amélioré l'application d'une convention ratifiée. À ce jour (et depuis 1964), plus de 2300 cas de progrès ont été notés.

L'impact du système de contrôle régulier n'est pas seulement limité aux cas de progrès. Chaque année, la Commission d'experts vérifie que les États Membres ont rempli l'obligation qui leur incombe de soumettre les instruments adoptés à leurs organes législatifs. Même si un État décide de ne pas ratifier une convention, il peut choisir de mettre en conformité ses textes de loi. Les États Membres étudient régulièrement les commentaires que la Commission d'experts formule concernant l'application d'une convention dans d'autres pays et ils peuvent modifier en conséquence leur propre législation et leurs pratiques afin d'éviter des problèmes similaires ou encourager de bonnes pratiques. En ce qui concerne les conventions ratifiées, la Commission adresse souvent aux gouvernements des demandes directes, qui ne sont pas publiées, dans lesquelles elle met en évidence les problèmes qui semblent se poser à propos de l'application d'une norme, laissant ainsi au pays concerné le temps de réagir et de résoudre les problèmes, avant que les commentaires ne soient publiés. **La manière de fonctionner**

---

annuel de la Commission. Les demandes directes portent sur des questions plus techniques ou contiennent des demandes d'éclaircissements. Elles ne sont pas publiées dans le rapport mais sont communiquées directement aux gouvernements concernés.

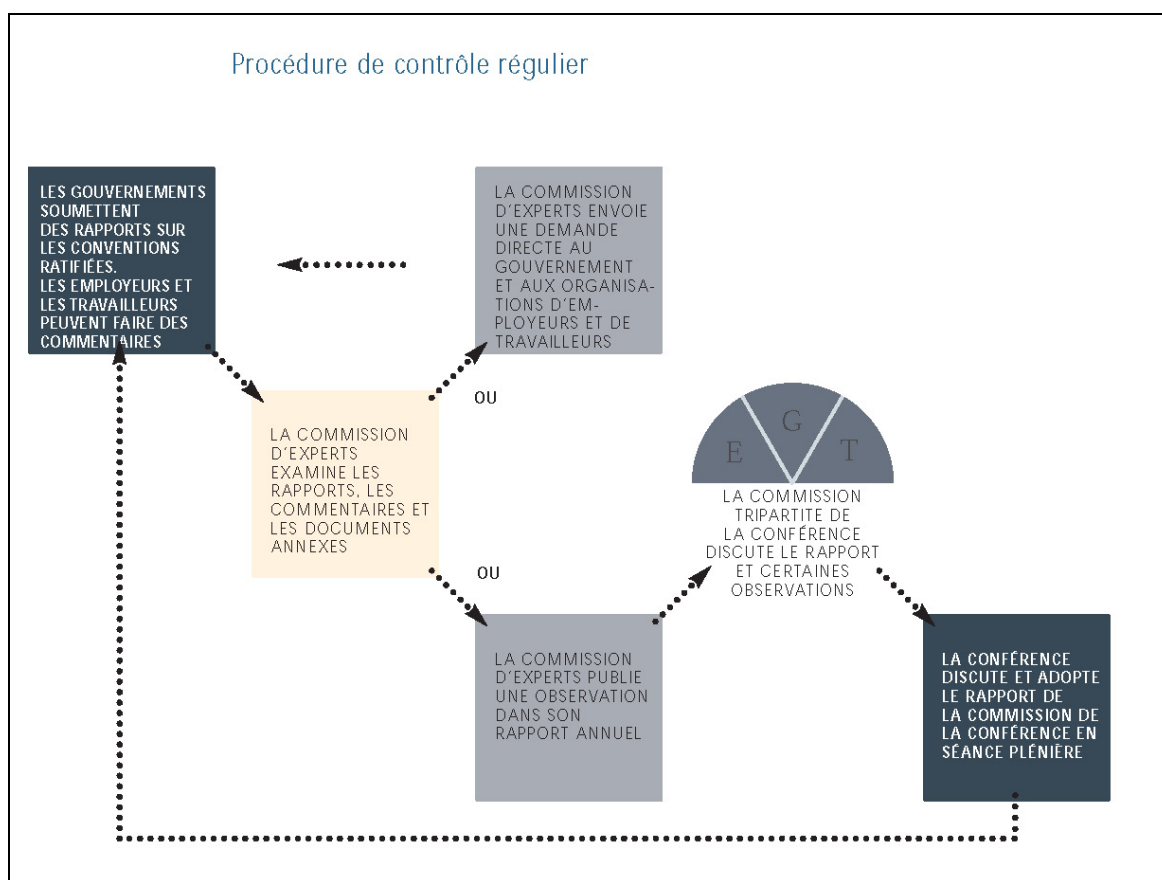
<sup>53</sup> Sur la base de l'article 19, la Commission d'experts publie chaque année une étude d'ensemble de la législation et de la pratique nationales des États Membres, sur un thème choisi par le Conseil d'administration. Ces études d'ensemble sont élaborées principalement sur la base des rapports envoyés par les États Membres et des informations transmises par les organisations d'employeurs et de travailleurs. Elles permettent à la Commission d'experts d'étudier l'impact des conventions et des recommandations, d'analyser les difficultés dont font état les gouvernements quant à leur application et d'identifier les moyens de surmonter ces difficultés. Les études d'ensemble les plus récentes portent notamment sur les thèmes suivants Égalité de rémunération (1986); Égalité dans l'emploi et la profession (1988, 1996); Liberté syndicale et négociation collective (1994); Consultations tripartites (2000); Protection du salaire (2003); Promotion de l'emploi (2004); Durée du travail (2005); Inspection du travail (2006); Travail forcé (2007) et Clauses de travail dans les contrats publics (à paraître en 2008). Toutes les études d'ensemble sont disponibles sur: <http://www.ilo.org/ilolex/english/surveyq.htm>

<sup>54</sup> Ces rapports annuels sont disponibles sur: <http://www.ilo.org/public/english/standards/norm/applying/committee.htm>

<sup>55</sup> Les discussions et conclusions concernant les situations examinées par la Commission de la Conférence sont publiées dans son rapport. Ces rapports sont disponibles sur <http://www.ilo.org/public/english/standards/norm/applying/conference.htm>

*de la Commission d'experts encourage le dialogue social en demandant aux gouvernements qu'ils revoient l'application d'une norme et qu'ils communiquent ces informations aux partenaires sociaux qui peuvent également transmettre des informations. Le dialogue social qui s'instaure peut aider à résoudre les problèmes et à empêcher que d'autres n'apparaissent.*

Les gouvernements et les partenaires sociaux sont donc encore davantage encouragés à résoudre les problèmes qui se posent dans l'application des normes afin d'éviter les commentaires critiques de ces deux organes. À la demande des États Membres, le Bureau international du Travail fournit une assistance technique importante pour l'élaboration et la révision des législations nationales afin qu'elles soient conformes aux normes internationales du travail (voir ci-dessous).



Source : [www.ilo.org](http://www.ilo.org)

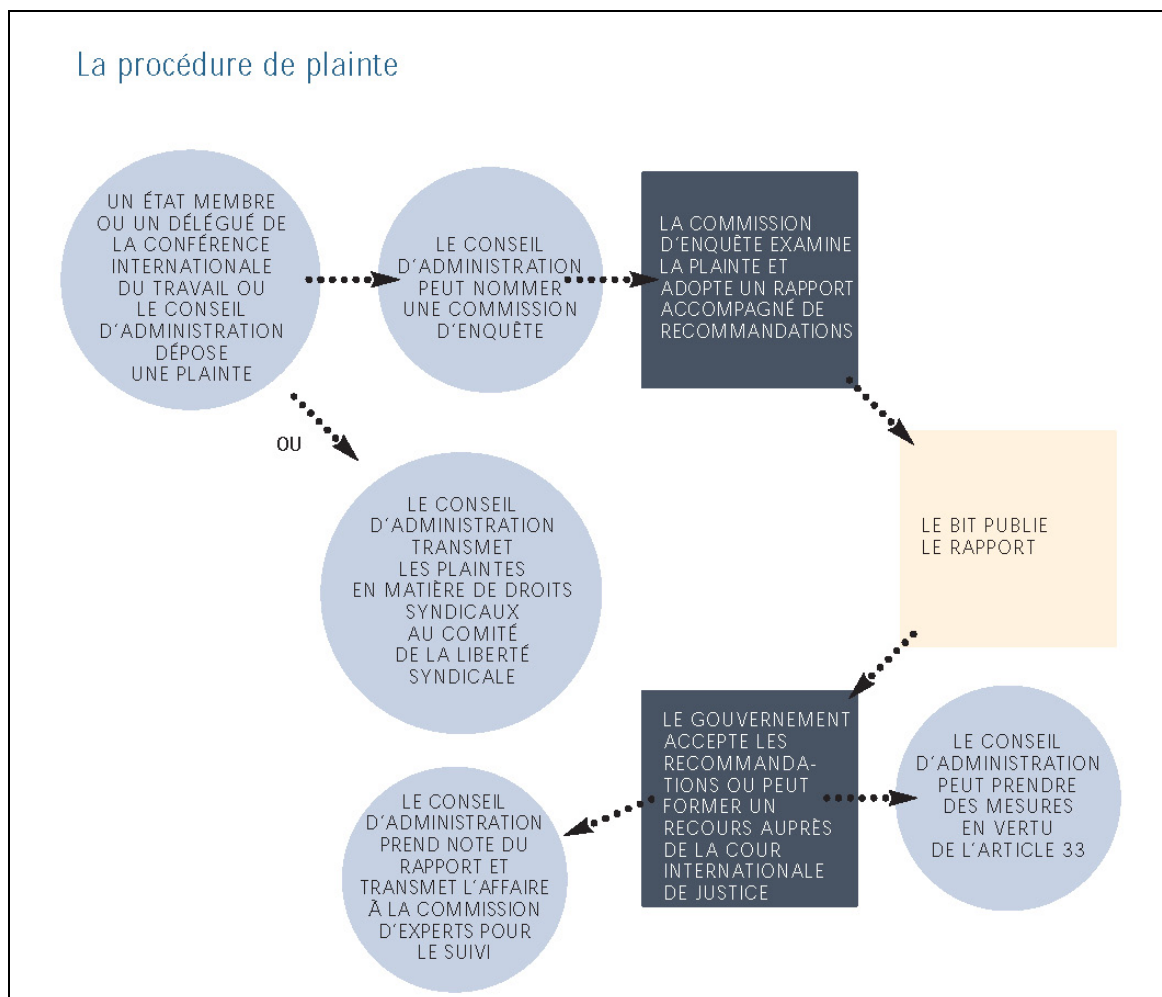
## b) Plaintes

Chacun des États membres peut déposer une plainte contre un autre Membre qui, à son avis, n'assurerait pas d'une manière satisfaisante l'exécution d'une convention que l'un et l'autre auraient ratifiée. Une plainte peut également être déposée par un délégué à la Conférence internationale du travail (et donc aussi par des délégués des syndicats faisant partie de la Conférence) ou par le Conseil d'administration du fait de ses compétences. À la réception d'une plainte, le Conseil d'administration a la possibilité de nommer une commission d'enquête, composée de trois membres indépendants, qui a pour mission de procéder à un examen approfondi de la plainte pour établir les faits et formuler des recommandations quant aux mesures à prendre pour résoudre les problèmes soulevés. Une



commission d'enquête est le plus haut niveau d'investigation du BIT et elle est généralement constituée lorsqu'un État Membre est accusé de violations graves et répétées et qu'il a refusé à plusieurs reprises d'y apporter une solution.

Lorsqu'un pays refuse de donner suite aux recommandations d'une commission d'enquête, le Conseil d'administration peut recommander à la Conférence telle mesure qui lui paraîtra opportune pour assurer l'exécution de ces recommandations.

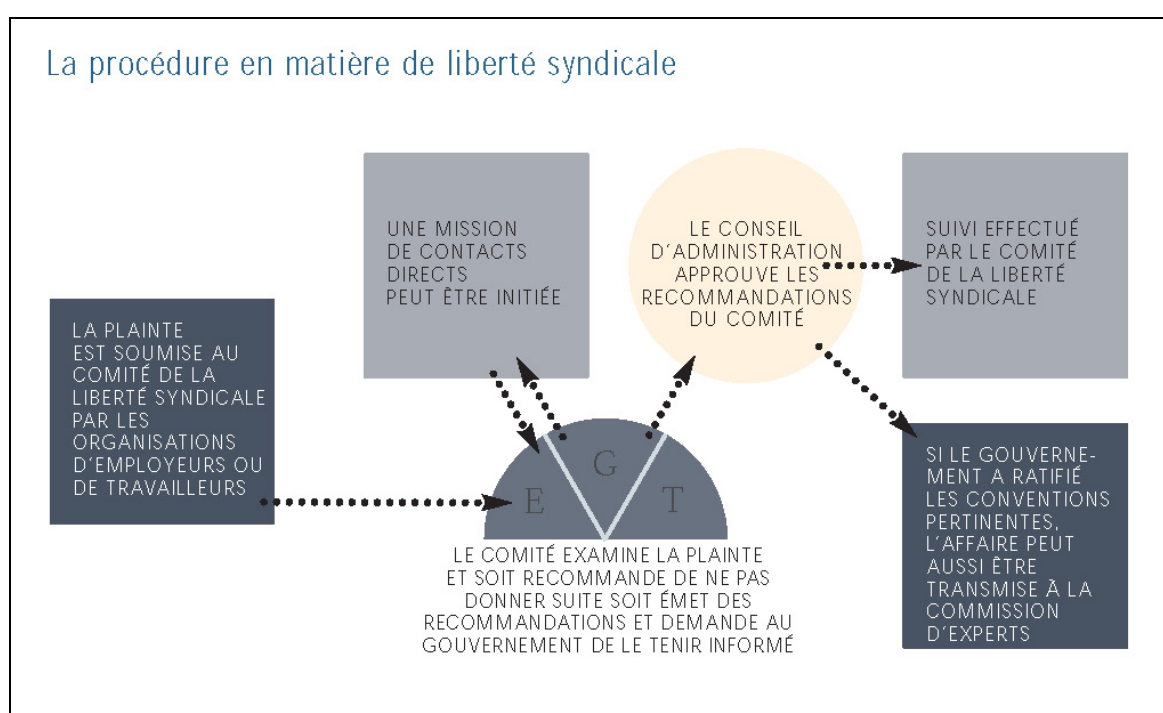


Source: [www.ilo.org](http://www.ilo.org)

### c) Le Comité de la liberté syndicale

La liberté syndicale et la négociation collective font partie des principes fondateurs de l'OIT. Immédiatement après l'adoption de la convention n° 87 sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical et de la convention n° 98 sur le droit d'organisation et la négociation collective, l'OIT est arrivée à la conclusion que ces principes devaient être soumis à une autre procédure de contrôle pour garantir qu'ils seront aussi respectés dans les pays qui n'ont pas ratifié les conventions pertinentes. C'est pourquoi en 1951, le Comité de la liberté syndicale (CLS) a été institué et chargé d'examiner les plaintes faisant état de violations des principes de la liberté syndicale, même si l'État en cause n'a pas ratifié les conventions s'y rapportant. Les plaintes sont déposées par des organisations de travailleurs ou d'employeurs contre un État Membre. Le Comité de la liberté syndicale est institué au sein du Conseil d'administration. Il est composé d'un président indépendant, de

trois représentants des gouvernements, trois représentants des employeurs et trois représentants des travailleurs. S'il estime la plainte recevable, il établit les faits en instaurant un dialogue avec le pays concerné. S'il conclut qu'il y a eu violation des normes ou des principes relatifs à la liberté syndicale, il prépare un rapport qu'il soumet au Conseil d'administration et formule ses recommandations sur la façon de remédier à la situation. Le gouvernement est ensuite invité à rendre compte de la mise en œuvre de ces recommandations. Si le pays a ratifié les instruments pertinents, la Commission d'experts peut être saisie des aspects législatifs. Le comité peut également choisir de proposer une procédure de contacts directs au gouvernement concerné de façon à traiter directement avec les responsables gouvernementaux et les partenaires sociaux par le biais du dialogue. Depuis sa création il y a plus de 50 ans, le Comité de la liberté syndicale a examiné plus de 2 300 cas. Plus de 60 pays sur les cinq continents ont pris des mesures à la suite de recommandations qu'il a formulées et l'ont informé d'une évolution positive de la situation en matière de liberté syndicale au cours des 25 dernières années.



Source: [www.ilo.org](http://www.ilo.org)

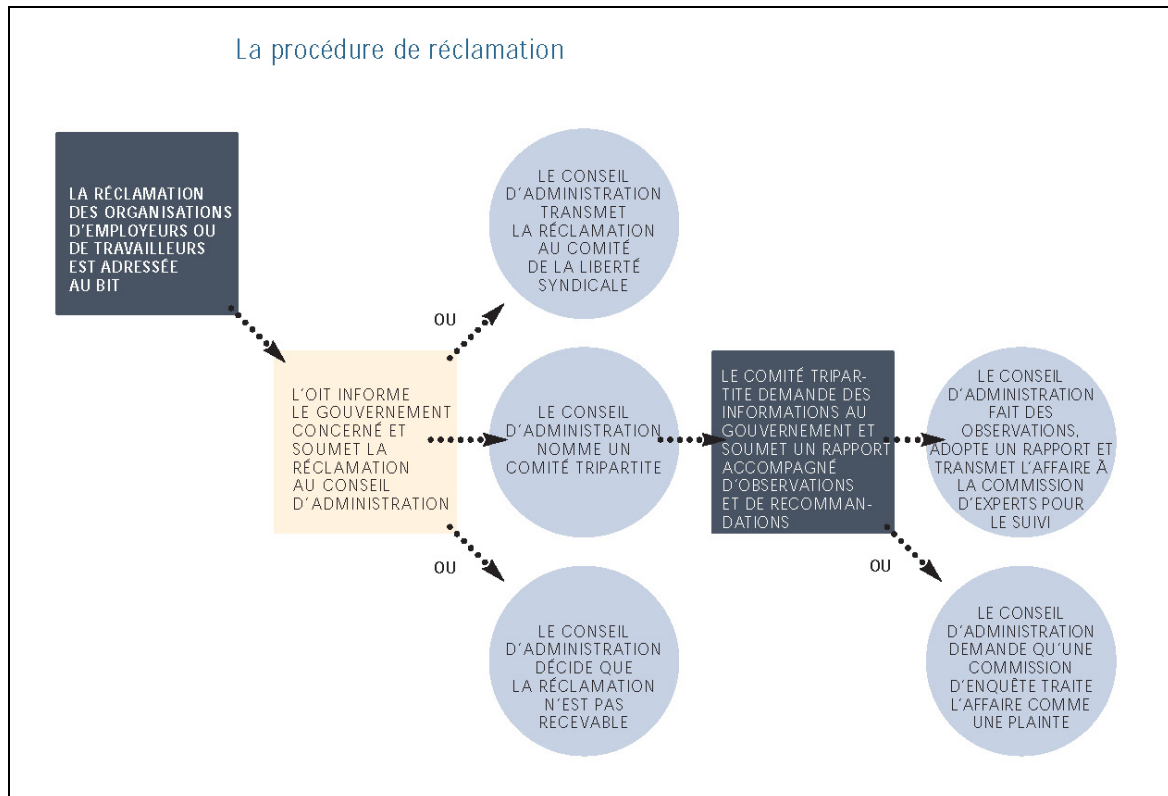
Vous pourrez trouver sur le site Internet de l'OIT d'intéressantes ressources documentaires, telles que les documents suivants :

- [Recueil de décisions du Comité de la liberté syndicale](http://www.ilo.org/ilolex/english/23e2006.pdf) – cinquième édition (révisée) de 2006 – reprenant les principes majeurs en matière de droits syndicaux établis par le CLS (disponible sur : <http://www.ilo.org/ilolex/english/23e2006.pdf>)
- [LibSynd : base de données sur les cas du Comité de la liberté syndicale](http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/libsynd/index.cfm?hdroff=1) (disponible sur: <http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/libsynd/index.cfm?hdroff=1>)

#### d) Autres mécanismes : réclamations, assistance technique et formation

La **procédure de réclamation** donne le droit aux organisations professionnelles d'employeurs ou de travailleurs de présenter au Conseil d'administration du BIT une réclamation à

l'encontre de tout État Membre qui, à leur avis, n'aurait pas assuré d'une manière satisfaisante l'exécution d'une convention à laquelle il a adhéré. Un comité tripartite composé de trois membres du Conseil d'administration pourra être créé et chargé d'examiner la réclamation et la réponse du gouvernement. Le rapport que ce comité soumet au Conseil d'administration précise les aspects juridiques et pratiques du cas, évalue les informations présentées et conclut sous forme de recommandations. Si la réponse du gouvernement ne paraît pas satisfaisante, le Conseil d'administration a le droit de rendre publique la réclamation reçue et la réponse donnée. Lorsqu'il s'agit d'une réclamation concernant l'application des conventions n° 87 ou 98, le Comité de la liberté syndicale en est généralement saisi. (voir ci-dessus 3.3)



Source: [www.ilo.org](http://www.ilo.org)

Le BIT ne s'en tient pas au seul contrôle de l'application des conventions ratifiées. Il fournit également une assistance technique sous diverses formes dans le cadre de laquelle les fonctionnaires du Bureau ou d'autres experts aident les pays à résoudre les problèmes qu'ils rencontrent dans le domaine législatif ou dans la pratique pour assurer la conformité avec les normes. L'assistance technique comprend des missions consultatives et des missions de contacts directs qui permettent aux fonctionnaires du BIT de rencontrer les responsables gouvernementaux pour discuter des problèmes d'application des normes et trouver des solutions, de réaliser des activités promotionnelles, notamment des séminaires et des ateliers nationaux, dont l'objectif est d'accroître la sensibilisation aux normes, de créer chez les parties prenantes nationales des capacités pour qu'elles utilisent ces instruments et de donner des avis techniques sur la manière d'appliquer les normes au profit de tous. Le BIT fournit également une aide pour l'élaboration de législations nationales conformes aux normes de l'Organisation.

En outre, le Centre international de formation de l'OIT, qui se trouve à Turin en Italie, offre à des fonctionnaires gouvernementaux, des employeurs, des travailleurs, des juristes, des juges et des enseignants en droit une **formation dans le domaine des normes internationales du travail** ainsi que des cours spécialisés sur les normes du travail, l'amélioration de la productivité et le développement des entreprises, les normes internationales du travail et la mondialisation ainsi que sur les droits des femmes qui travaillent (pour plus d'informations, voir : <http://www.itcilo.it/>).

### **3.5. Le droit de négociation collective : règles établies par le Comité de la liberté syndicale et la Commission d'experts**

L'article 1 de la Convention n°151 concernant la protection du droit d'organisation et les procédures de détermination des conditions d'emploi dans la fonction publique, définit les travailleurs du secteur public comme « toutes les personnes employées par les autorités publiques ».

Même si le droit de négociation collective constitue la concrétisation du principe de liberté syndicale, la négociation collective dans le secteur public soulève des problèmes spécifiques provenant du fait qu'il existe différentes catégories de travailleurs du secteur public dans le même pays et du fait que la rémunération de ces travailleurs provient des budgets publics. En approuvant le paiement de ces rémunérations, les instances responsables doivent tenir compte de la situation économique du pays et de l'intérêt général. En outre, les catégories de travailleurs qui peuvent être définis comme fonctionnaires varient considérablement d'un pays à l'autre.

Mais selon les Conventions OIT n° 98 et 151, les seules catégories qui peuvent être exclues de ce droit sont :

- 1) les forces armées
- 2) la police<sup>56</sup>
- 3) les fonctionnaires publics<sup>57</sup>

Toutefois, les exclusions établies par ces conventions doivent être interprétées de manière restrictive.

Généralement, le droit de convention collective des fonctionnaires publics n'est pas remis en question. « *Tous les agents de la fonction publique, à l'exception de ceux qui sont commis à l'administration de l'Etat, devraient bénéficier du droit de négociation collective, et une priorité devrait être accordée à la négociation collective comme moyen de règlement des différends survenant à propos de la détermination des conditions et modalités d'emploi dans le secteur public.* »<sup>58</sup> Par conséquent, seuls les fonctionnaires

<sup>56</sup> "La mesure dans laquelle les garanties prévues par la présente convention s'appliqueront aux forces armées ou à la police sera déterminée par la législation nationale" (article 5 paragraphe 1 de la Convention n° 98 et article 1 paragraphe 3 de la Convention n° 151).

<sup>57</sup> "La présente convention ne traite pas de la situation des fonctionnaires publics et ne pourra, en aucune manière, être interprétée comme portant préjudice à leurs droits ou à leur statut" (article 6 de la Convention n° 98).

<sup>58</sup> CFA Report No. 291, case no. 1557, §285a.

directement engagés dans l'administration de l'Etat peuvent être exclus du champ d'application de la Convention : cela concerne les fonctionnaires de très haut niveau.

Pour les autres fonctionnaires publics employés par le gouvernement ou par des institutions publiques autonomes, la Convention est pleinement d'application.

Il convient donc d'établir une distinction entre, d'une part, les fonctionnaires dont les activités sont propres à l'administration de l'Etat - fonctionnaires des ministères et autres organismes gouvernementaux comparables - et les fonctionnaires agissant en tant qu'auxiliaires des précédents et, d'autre part, les autres personnes employées par le gouvernement, par les entreprises publiques ou par des institutions publiques autonomes. Seule la première catégorie de ces travailleurs peut être exclue du champ d'application de la convention no 98.<sup>59</sup>

Comme indiqué dans les articles 4 à 6 de la Convention n° 98, les domaines protégés par la convention collective sont les conditions de travail et les termes et conditions d'emploi.

La nature volontaire de toutes les négociations et conventions collectives est expressément stipulée à l'article 4 de la présente convention, qui prévoit que :

*« Des mesures appropriées aux conditions nationales doivent, si nécessaire, être prises pour encourager et promouvoir le développement et l'utilisation les plus larges de procédures de négociation volontaire de conventions collectives entre les employeurs et les organisations d'employeurs d'une part, et les organisations de travailleurs d'autre part, en vue de régler par ce moyen les conditions d'emploi. »*

Le principe de la négociation collective libre et volontaire signifie que l'on ne recourt pas à l'arbitrage obligatoire. Un tel recours est néanmoins possible dans les cas où les parties ne parviennent pas à un accord par la négociation collective. Mais il n'est admissible que dans le contexte des services essentiels au sens strict du mot, c'est-à-dire des services dont l'interruption pourrait mettre en danger la vie, la sécurité ou la santé de tout ou partie de la population.<sup>60</sup>

### **3.6. Droit de grève des travailleurs du secteur public : principes établis par le Comité de la liberté syndicale et la Commission d'experts**

Le droit de grève n'est pas directement prévu dans les conventions internationales de l'Organisation internationale du Travail (OIT). Il découle indirectement de l'article 3 paragraphe 1 de la Convention n° 87 sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, qui stipule que *« Les organisations de travailleurs et d'employeurs ont le droit d'élaborer leurs statuts et règlements administratifs, d'élire librement leurs représentants, d'organiser leur gestion et leur activité, et de formuler leur programme d'action »*

Le droit de grève est l'un des principaux moyens dont les travailleurs disposent pour défendre et promouvoir leurs intérêts professionnels.

---

<sup>59</sup> CFA Report No. 243, case no. 1348, §289.

<sup>60</sup> CFA report No. 286, cases nos. 1648 and 1650, §461.

Si ce droit est généralement accordé aux travailleurs du secteur privé, il est limité de manière significative dans le cas des fonctionnaires et des travailleurs du secteur public.

Suivant le Comité de la liberté syndicale, la reconnaissance du principe de la liberté d'association aux fonctionnaires publics n'implique pas nécessairement le droit de grève.<sup>61</sup>

Le droit de grève peut être *restreint, voire interdit*: dans les services essentiels dans la mesure où une grève pourrait causer un grave préjudice à tout ou partie de la population.<sup>62</sup>

Néanmoins, une condition doit être respectée : ces limitations doivent être accompagnées de certaines garanties compensatoires.<sup>63</sup>

### **Fonctionnaires publics exclus du droit de grève :**

Le droit de grève peut être restreint, voire interdit : dans la fonction publique *uniquement pour les fonctionnaires qui exercent des fonctions d'autorité au nom de l'Etat*,<sup>64</sup> mais il appartient à la législation nationale de définir les catégories de fonctionnaires publics qui exercent de telles fonctions. A titre d'exemple, on citera les fonctionnaires de l'administration de la justice et de la magistrature, les membres des forces armées, les fonctionnaires de police et des prisons.

En outre, une définition trop large du concept de fonctionnaire public se traduirait par une restriction largement répandue ou même par une vaste interdiction du droit de grève pour ces travailleurs,<sup>65</sup> ce qui est contraire aux objectifs des Conventions.

### **Interdiction générale du droit de grève :**

Le Comité de la liberté syndicale a reconnu la possibilité d'une interdiction générale des grèves pendant une période de temps limitée. Une telle disposition serait d'application en cas de *crise nationale aiguë*.<sup>66</sup> Par exemple, une tentative de coup d'état contre un gouvernement constitutionnel conduisant à la proclamation de l'état d'urgence conformément à la constitution nationale pourrait constituer une crise nationale aiguë.<sup>67</sup>

Toutefois, l'arrêt de services ou d'entreprises comme les sociétés de transport ou de chemins de fer *ne constitue pas une crise nationale aiguë*. En effet, même s'il est reconnu qu'un tel arrêt pourrait perturber la vie normale de la communauté, il est difficile d'imaginer qu'il pourrait entraîner une crise nationale aiguë.

### **Services essentiels :**

Les agents des services publics travaillant dans les entreprises commerciales ou industrielles appartenant à l'Etat devraient avoir le droit de négocier des conventions collectives, bénéficier d'une protection adéquate contre les actes de discrimination antisyndicale et

---

<sup>61</sup> Digest 1985, §365.

<sup>62</sup> CFA Report No. 294, case no. 1629, §262.

<sup>63</sup> Digest 1985, §393.

<sup>64</sup> CLS rapport n° 294, cas n° 1629, §262

<sup>65</sup> Rapport n° 297, cas n° 1762, §281.

<sup>66</sup> Digest 1985, §423.

<sup>67</sup> Rapport n°284, cas n°1626, §91.

même bénéficiaire du droit de grève, pour autant que l'interruption des services qu'ils rendent ne mette pas en danger la vie, la sécurité ou la santé de tout ou partie de la population<sup>68</sup> ;

Il incombe à la législation nationale de définir les services essentiels. Pour déterminer les situations où une grève pourrait être interdite, le critère à établir est celui-ci : *la présence d'une menace évidente et imminente pour la vie, la sécurité ou la santé dans tout ou partie de la population.*<sup>69</sup>

Selon le Comité de la liberté syndicale, ***peuvent être considérés comme services essentiels au sens du terme*** :

- le contrôle du trafic aérien
- les services d'électricité
- le secteur hospitalier
- les services téléphoniques
- les services d'approvisionnement en eau

***Ne constituent PAS des services essentiels au sens strict du terme*** :

- les activités agricoles, l'approvisionnement et la distribution de produits alimentaires
- la fabrication d'automobiles
- les banques
- les services de l'informatique chargés de percevoir les impôts directs et indirects
- la construction
- les grands magasins et parcs de loisirs
- le secteur de l'enseignement
- les services de l'hôtellerie
- le secteur de la métallurgie et l'ensemble du secteur minier
- les installations pétrolières et les ports
- les services postaux
- la radiotélévision
- les entreprises frigorifiques
- l'Office de la monnaie, le Service des imprimeries d'Etat et les monopoles d'Etat des alcools, du sel et du tabac
- les transports en général
- les transports métropolitains

Lorsque le droit de grève est interdit dans le service public et les services essentiels, des garanties compensatoires appropriées. Par « garanties appropriées », on entend l'établissement de procédures de conciliation et d'arbitrage appropriées, impartiales et expéditives. Les sentences rendues devraient être appliquées entièrement et rapidement.

---

<sup>68</sup> Rapport n°259, cas n°1465, §677 et Rapport n°292, cas n°1625, §75.

<sup>69</sup> Rapport n° 279, cas n°1576, §114.

## Annexe 1

### Signatures et ratifications par les Etats membres de l'UE et de l'EEE et les pays candidats à l'UE de la Charte sociale européenne, de ses Protocoles et de la Charte sociale européenne révisée (Situation en décembre 2007)

Etats membres	Charte sociale européenne (1961)		Protocole additionnel (1988)		Protocole d'amendement (1991)		Protocole sur les réclamations collectives (1995)		Charte sociale européenne révisée (1996)	
	Signature	Ratification	Signature	Ratification	Signature	Ratification	Signature	Ratification	Signature	Ratification
Autriche	22/7/63	29/10/69	4/12/90	-	7/5/92	13/7/95	7/5/99	-	7/5/99	-
Belgique	18/10/61	16/10/90	20/5/92	23/6/03	22/10/91	21/9/00	14/5/96	23/6/03	3/5/96	2/3/04
Bulgarie	(a)	(a)	(b)	(b)	(a)	(a)	©	©	21/9/98	7/6/00
Croatie	8/3/99	26/2/03	8/3/99	26/2/03	8/3/99	26/2/03	8/3/99	26/2/03	-	-
Chypre	22/5/67	7/3/68	5/5/88	(b)	21/10/91	1/6/93	9/11/95	6/8/96	3/5/96	27/9/00
République tchèque	27/5/92*	3/11/99	27/5/92*	17/11/99	27/5/92*	17/11/99	26/2/02	-	4/11/00	-
Danemark	18/10/61	3/3/65	27/8/96	27/8/96	-	**	9/11/95	-	3/5/96	-
Estonie	(a)	(a)	(b)	(b)	(a)	(a)	(a)	-	4/5/98	11/9/00
Finlande	9/2/90	29/4/91	9/2/90	29/4/91	16/3/92	18/8/94	9/11/95	17/7/98	3/5/96	21/6/02
France	18/10/61	9/3/73	22/6/89	(b)	21/10/91	24/5/95	9/11/95	7/5/99	3/5/96	7/5/99
FYROM	5/5/98	31/3/05	5/5/98	-	5/5/98	31/3/05	-	-	-	-
Allemagne	18/10/61	27/1/65	5/5/88	-	-	**	-	-	-	-
Grèce	18/10/61	6/6/84	5/5/88	18/6/98	29/11/91	12/9/96	18/6/98	18/6/98	3/5/96	-
Hongrie	13/12/91	8/7/99	7/10/04	1/6/05	13/12/91	4/2/04	7/10/04	-	7/10/04	-
Islande	15/1/76	15/1/76	5/5/88	-	12/12/01	21/2/02	-	-	4/11/98	-
Irlande	18/10/61	7/10/64	(b)	(b)	14/5/97	14/5/97	4/11/00	4/11/00	4/10/10	4/10/00
Italie	18/10/61	22/10/65	5/5/88	26/5/94	21/10/91	27/1/95	9/11/95	3/11/97	3/5/96	5/7/99
Lettonie	29/5/97	31/1/02	29/5/97	-	29/5/97	9/12/03	-	-	-	-
Liechtenstein	9/10/91	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Lituanie	(a)	(a)	(b)	(b)	(a)	(a)	(a)	-	8/9/97	29/6/01
Luxembourg	18/10/61	10/10/91	5/5/88	-	21/10/91	**	-	-	11/2/98	-
Malte	26/5/88	4/10/88	(b)	(b)	21/10/91	16/2/94	(a)	-	27/7/05	27/7/05
Pays-Bas	18/10/61	22/4/80	14/6/90	5/8/92	21/10/91	1/6/93	23/1/04	-	23/1/04	-
Norvège	18/10/61	26/10/62	10/12/93	10/12/93	21/10/91	21/10/91	20/3/97	20/3/97	7/5/01	7/5/01
Pologne	26/11/91	25/6/97	(d)	-	18/4/97	25/6/97	(d)	-	25/10/05	-
Portugal	1/6/82	30/9/91	(b)	(b)	24/2/92	8/3/93	9/11/95	20/3/98	3/5/96	30/5/02
Roumanie	4/10/94	(a)	(b)	(b)	(a)	(a)	(a)	-	14/5/97	7/5/99
Slovaquie	27/5/92*	22/6/98	27/5/92*	22/6/98	27/5/92*	22/6/98	18/11/99	-	18/11/99	-
Slovénie	11/10/97	(a)	11/10/97	(b)	11/10/97	(a)	11/10/97	(c)	11/10/97	7/5/99
Espagne	27/4/78	6/5/80	5/5/88	24/1/00	21/10/91	24/1/00	-	-	23/10/00	-
Suède	18/10/61	17/12/62	5/5/88	5/5/89	21/10/91	18/3/92	9/11/95	29/5/98	3/5/96	29/5/98
Turquie	18/10/61	24/11/89	5/5/98	-	6/10/04	**	-	-	6/10/04	27/06/07
Royaume-Uni	18/10/61	11/7/62	-	-	21/10/91	**	-	-	7/11/97	-

\* Date de la signature par la Tchécoslovaquie.

\*\* Etat dont la ratification est nécessaire pour l'entrée en vigueur du protocole.

(a) Etat ayant ratifié la Charte sociale européenne (révisée)

(b) Etat ayant accepté les droits (ou certains des droits) garantis par le Protocole en ratifiant la Charte sociale européenne (révisée).

(c) Etat ayant accepté la procédure de réclamation collective par une déclaration faite en application de l'article D paragraphe 2 de la Partie IV de la Charte sociale européenne (révisée).

(d) Etat ayant signé la Charte sociale européenne (révisée).



## Annexe 2

### Acceptation des articles sur les droits syndicaux (articles 5 et 6) par les Etats membres de l'UE et de l'EEE et les pays candidats à l'UE

(Situation en décembre 2007)

Etat membre	Article 5	Article 6.1	Article 6.2	Article 6.3	Article 6.4
Autriche	x	X	x	X	-
Belgique	x	X	x	x	x
Bulgarie	x	X	x	x	x
Croatie	x	X	x	x	x
Chypre	x	X	x	x	x
République tchèque	x	X	x	x	x
Danemark	x	X	x	x	x
Estonie	x	X	x	x	x
Finlande	x	X	x	x	x
France	x	X	x	x	x
FYROM	x	x	x	x	x
Allemagne (*)	x	X	x	x	x
Grèce	-	-	-	-	-
Hongrie	x	X	x	x	x
Islande	x	X	x	x	x
Irlande	x	X	x	x	x
Italie	x	X	x	x	x
Lettonie	x	X	x	x	x
Liechtenstein <sup>70</sup>	-	-	-	-	-
Lituanie	x	X	x	x	x
Luxembourg	x	X	x	x	-
Malte	x	X	x	x	x
Pays-Bas (*)	x	X	x	x	x
Norvège	x	X	x	x	x
Pologne	x	X	x	x	-
Portugal	x	X	x	x	x
Roumanie	x	X	x	x	x
Slovaquie	x	X	x	x	x
Slovénie	x	X	x	x	x
Espagne (*)	x	X	x	x	x
Suède	x	X	x	x	X
Turquie	-	-	-	-	-
Royaume-Uni	x	X	x	x	x

<sup>70</sup> A ce jour, le Liechtenstein a seulement signé la CSE.

(\*) Les pays dont le nom est accompagné d'un (\*) sont ceux qui, tout en ayant ratifié les articles 5 et 6, ont émis certaines réserves quant à l'application de ces articles, en particulier s'agissant des fonctionnaires publics.

### **Conventions/Recommandations de l'OIT relatives aux droits syndicaux pour les travailleurs du secteur public**

#### **Convention n° 87 sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical**

##### *Article 2*

Les travailleurs et les employeurs, sans distinction d'aucune sorte, ont le droit, sans autorisation préalable, de constituer des organisations de leur choix, ainsi que celui de s'affilier à ces organisations, à la seule condition de se conformer aux statuts de ces dernières.

##### *Article 3*

1. Les organisations de travailleurs et d'employeurs ont le droit d'élaborer leurs statuts et règlements administratifs, d'élire librement leurs représentants, d'organiser leur gestion et leur activité, et de formuler leur programme d'action.
2. Les autorités publiques doivent s'abstenir de toute intervention de nature à limiter ce droit ou à en entraver l'exercice légal.

##### *Article 4*

Les organisations de travailleurs et d'employeurs ne sont pas sujettes à dissolution ou à suspension par voie administrative.

##### *Article 5*

Les organisations de travailleurs et d'employeurs ont le droit de constituer des fédérations et des confédérations ainsi que celui de s'y affilier, et toute organisation, fédération ou confédération a le droit de s'affilier à des organisations internationales de travailleurs et d'employeurs.

##### *Article 7*

L'acquisition de la personnalité juridique par les organisations de travailleurs et d'employeurs, leurs fédérations et confédérations, ne peut être subordonnée à des conditions de nature à mettre en cause l'application des dispositions des articles 2, 3 et 4 ci-dessus.

##### *Article 9*

1. La mesure dans laquelle les garanties prévues par la présente convention s'appliqueront aux forces armées et à la police sera déterminée par la législation nationale.
2. Conformément aux principes établis par le paragraphe 8 de l'article 19 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, la ratification de cette convention par un Membre ne devra pas être considérée comme affectant toute loi, toute sentence, toute coutume ou tout accord déjà existants qui accordent aux membres des forces armées et de la police des garanties prévues par la présente convention.

### *Article 10*

Dans la présente convention, le terme organisation signifie toute organisation de travailleurs ou d'employeurs ayant pour but de promouvoir et de défendre les intérêts des travailleurs ou des employeurs.

## **Convention n° 98 sur le droit d'organisation et de négociation collective**

### *Article 1*

1. Les travailleurs doivent bénéficier d'une protection adéquate contre tous actes de discrimination tendant à porter atteinte à la liberté syndicale en matière d'emploi.
2. Une telle protection doit notamment s'appliquer en ce qui concerne les actes ayant pour but de:
  - a) subordonner l'emploi d'un travailleur à la condition qu'il ne s'affilie pas à un syndicat ou cesse de faire partie d'un syndicat;
  - b) congédier un travailleur ou lui porter préjudice par tous autres moyens, en raison de son affiliation syndicale ou de sa participation à des activités syndicales en dehors des heures de travail ou, avec le consentement de l'employeur, durant les heures de travail.

### *Article 2*

1. Les organisations de travailleurs et d'employeurs doivent bénéficier d'une protection adéquate contre tous actes d'ingérence des unes à l'égard des autres, soit directement, soit par leurs agents ou membres, dans leur formation, leur fonctionnement et leur administration.
2. Sont notamment assimilées à des actes d'ingérence au sens du présent article des mesures tendant à provoquer la création d'organisations de travailleurs dominées par un employeur ou une organisation d'employeurs, ou à soutenir des organisations de travailleurs par des moyens financiers ou autrement, dans le dessein de placer ces organisations sous le contrôle d'un employeur ou d'une organisation d'employeurs.

### *Article 4*

Des mesures appropriées aux conditions nationales doivent, si nécessaire, être prises pour encourager et promouvoir le développement et l'utilisation les plus larges de procédures de négociation volontaire de conventions collectives entre les employeurs et les organisations d'employeurs d'une part, et les organisations de travailleurs d'autre part, en vue de régler par ce moyen les conditions d'emploi.

### *Article 5*

1. La mesure dans laquelle les garanties prévues par la présente convention s'appliqueront aux forces armées ou à la police sera déterminée par la législation nationale.
2. Conformément aux principes établis par le paragraphe 8 de l'article 19 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, la ratification de cette convention par un Membre ne devra pas être considérée comme affectant toute loi, toute sentence, toute coutume ou tout accord déjà existants qui accordent aux membres des forces armées et de la police des garanties prévues par la présente convention

### *Article 6*

La présente convention ne traite pas de la situation des fonctionnaires publics et ne pourra, en aucune manière, être interprétée comme portant préjudice à leurs droits ou à leur statut.

## **Convention n° 151 sur les relations de travail dans la fonction publique**

### *Article 1*

1. La présente Convention s'applique à toutes les personnes employées par les autorités publiques, dans la mesure où des dispositions plus favorables d'autres conventions internationales du travail ne leur sont pas applicables.

2. La mesure dans laquelle les garanties prévues par la présente Convention s'appliqueront aux agents de niveau élevé dont les fonctions sont normalement considérées comme ayant trait à la formulation des politiques à suivre ou à des tâches de direction ou aux agents dont les responsabilités ont un caractère hautement confidentiel sera déterminée par la législation nationale.

3. La mesure dans laquelle les garanties prévues par la présente Convention s'appliqueront aux forces armées et à la police sera déterminée par la législation nationale.

### *Article 2*

Aux fins de la présente Convention, l'expression « agent public » désigne toute personne à laquelle s'applique cette Convention conformément à son article 1.

### *Article 3*

Aux fins de la présente Convention, l'expression « organisation d'agents publics » désigne toute organisation, quelle que soit sa composition, ayant pour but de promouvoir et de défendre les intérêts des agents publics.

### *Article 4*

1. Les agents publics doivent bénéficier d'une protection adéquate contre tous actes de discrimination tendant à porter atteinte à la liberté syndicale en matière d'emploi.

2. Une telle protection doit notamment s'appliquer en ce qui concerne les actes ayant pour but de :

- a) Subordonner l'emploi d'un agent public à la condition qu'il ne s'affilie pas à une organisation d'agents publics ou cesse de faire partie d'une telle organisation;
- b) Congédier un agent public ou lui porter préjudice par tous autres moyens, en raison de son affiliation à une organisation d'agents publics ou de sa participation aux activités normales d'une telle organisation.

### *Article 5*

1. Les organisations d'agents publics doivent jouir d'une complète indépendance à l'égard des autorités publiques.

2. Les organisations d'agents publics doivent bénéficier d'une protection adéquate contre tous actes d'ingérence des autorités publiques dans leur formation, leur fonctionnement et leur administration.

3. Sont notamment assimilées aux actes d'ingérence, au sens du présent article, des mesures tendant à promouvoir la création d'organisations d'agents publics dominées par une autorité publique, ou à soutenir des organisations d'agents publics par des moyens financiers ou autrement, dans le dessein de placer ces organisations sous le contrôle d'une autorité publique

### *Article 6*

1. Des facilités doivent être accordées aux représentants des organisations d'agents publics reconnues, de manière à leur permettre de remplir rapidement et efficacement leurs fonctions aussi bien pendant leurs heures de travail qu'en dehors de celles-ci.
2. L'octroi de telles facilités ne doit pas entraver le fonctionnement efficace de l'administration ou du service intéressé.
3. La nature et l'étendue de ces facilités doivent être déterminées conformément aux méthodes mentionnées dans l'article 7 de la présente Convention ou par tous autres moyens appropriés.

### *Article 7*

Des mesures appropriées aux conditions nationales doivent, si nécessaire, être prises pour encourager et promouvoir le développement et l'utilisation les plus larges de procédures permettant la négociation des conditions d'emploi entre les autorités publiques intéressées et les organisations d'agents publics, ou de toute autre méthode permettant aux représentants des agents publics de participer à la détermination des dites conditions.

### *Article 8*

Le règlement des différends survenant à propos de la détermination des conditions d'emploi sera recherché, d'une manière appropriée aux conditions nationales, par voie de négociation entre les parties ou par une procédure donnant des garanties d'indépendance et d'impartialité, telle que la médiation, la conciliation ou l'arbitrage, instituée de telle sorte qu'elle inspire la confiance des parties intéressées.

### *Article 9*

Les agents publics doivent bénéficier, comme les autres travailleurs, des droits civils et politiques qui sont essentiels à l'exercice normal de la liberté syndicale, sous la seule réserve des obligations tenant à leur statut et à la nature des fonctions qu'ils exercent.

## **Convention n° 154 concernant la promotion de la négociation collective**

### *Article 1*

1. La présente convention s'applique à toutes les branches d'activité économique.
2. La mesure dans laquelle les garanties prévues par la présente Convention s'appliquent aux forces armées et à la police peut être déterminée par la législation ou la pratique nationales.
3. Pour ce qui concerne la fonction publique, des modalités particulières d'application de la présente convention peuvent être fixées par la législation ou la pratique nationales.

### *Article 2*

Aux fins de la présente Convention, le terme « négociation collective » s'applique à toutes les négociations qui ont lieu entre un employeur, un groupe d'employeurs ou une ou plusieurs organisations d'employeurs, d'une part, et une ou plusieurs organisations de travailleurs, d'autre part, en vue de :

- (a) fixer les conditions de travail et d'emploi, et/ou
- (b) régler les relations entre les employeurs et les travailleurs, et/ou
- (c) régler les relations entre les employeurs ou leurs organisations et une ou plusieurs organisations de travailleurs

### *Article 3*

1. Pour autant que la loi ou la pratique nationales reconnaissent l'existence de représentants des travailleurs tels qu'ils sont définis à l'article 3, alinéa b), de la Convention concernant les représentants des travailleurs 1971, la loi ou la pratique nationales peuvent déterminer dans quelle mesure le terme « négociation collective » devra également englober, aux fins de la présente convention, les négociations avec ces représentants.

2. Lorsque, en application du paragraphe 1 ci-dessus, le terme « négociation collective » englobe également les négociations avec les représentants des travailleurs visés dans ce paragraphe, des mesures appropriées devront être prises, chaque fois qu'il y a lieu, pour garantir que la présence de ces représentants ne puisse servir à affaiblir la situation des organisations de travailleurs intéressées.

### *Article 5*

1. Des mesures adaptées aux circonstances nationales devront être prises en vue de promouvoir la négociation collective.

2. Les mesures visées au paragraphe 1 ci-dessus devront avoir les objectifs suivants :

a) que la négociation collective soit rendue possible pour tous les employeurs et pour toutes les catégories de travailleurs des branches d'activité visées par la présente convention;

b) que la négociation collective soit progressivement étendue à toutes les matières couvertes par les alinéas a), b) et c) de l'article 2 de la présente convention;

c) que le développement de règles de procédure convenues entre les organisations d'employeurs et les organisations de travailleurs soit encouragé;

d) que la négociation collective ne soit pas entravée par suite de l'inexistence de règles régissant son déroulement ou de l'insuffisance ou du caractère inapproprié de ces règles;

e) 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 6*

Les dispositions de cette Convention ne font pas obstacle au fonctionnement de systèmes de relations professionnelles dans lesquels la négociation collective a lieu dans le cadre de mécanismes ou d'institutions de conciliation et/ou d'arbitrage auxquels les parties à la négociation collective participent volontairement.

### *Article 7*

Les mesures prises par les autorités publiques pour encourager et promouvoir le développement de la négociation collective feront l'objet de consultations préalables et, chaque fois qu'il est possible, d'accords entre les pouvoirs publics et les organisations d'employeurs et de travailleurs.

### *Article 8*

Les mesures prises en vue de promouvoir la négociation collective ne pourront être conçues ou appliquées de manière qu'elles entravent la liberté de négociation collective.

## **Recommandation n° 159 sur les relations de travail dans la fonction publique**

1. (1) Dans les pays qui appliquent des procédures de reconnaissance des organisations d'agents publics en vue de déterminer les organisations qui bénéficieront de façon préférentielle ou exclusive des droits visés dans les parties III, IV ou V de la convention sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978, ladite détermination devrait être fondée sur des critères objectifs et préalablement définis relatifs au caractère représentatif des organisations.  
(2) Les procédures visées au sous-paragraphe (1) ci-dessus devraient être telles qu'elles n'encouragent pas la prolifération d'organisations couvrant les mêmes catégories d'agents
2. 1) En cas de négociation des conditions d'emploi conformément à la partie IV de la convention sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978, les personnes ou organes habilités à négocier au nom de l'autorité publique intéressée et la procédure visant à donner effet aux conditions d'emploi ainsi négociées devraient être déterminées par la législation nationale ou par d'autres moyens appropriés.  
(2) Au cas où des méthodes autres que la négociation sont suivies pour permettre aux représentants des agents publics de participer à la détermination des conditions d'emploi, la procédure applicable en vue d'une telle participation et en vue de la détermination définitive de ces questions devrait être déterminée par la législation nationale ou par d'autres moyens appropriés.
3. Lorsque des accords sont conclus entre une autorité publique et une organisation d'agents publics, conformément au sous-paragraphe (1) du paragraphe 2 de la présente recommandation, leur période de validité ou les procédures à suivre pour y mettre fin, les renouveler ou les réviser, ou les deux, devraient normalement être précisées.
4. Pour déterminer la nature et l'étendue des facilités qui devraient être accordées aux représentants des organisations d'agents publics conformément au paragraphe 3 de l'article 6 de la convention sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978, il conviendrait de tenir compte de la recommandation concernant les représentants des travailleurs, 1971.

## **Recommandation n° 153 sur la négociation collective**

### *I. Méthode d'application*

1. L'application des dispositions de la présente recommandation peut être assurée par voie de législation nationale, de conventions collectives ou de sentences arbitrales, ou de toute autre manière conforme à la pratique nationale.

### *II. Moyens de promotion de la négociation collective*

2. Pour autant qu'il soit nécessaire, des mesures adaptées aux circonstances nationales devraient être prises en vue de faciliter la constitution et le développement, sur une base volontaire, d'organisations libres, indépendantes et représentatives d'employeurs et de travailleurs.
3. Autant qu'il est approprié et nécessaire, des mesures adaptées aux circonstances nationales devraient être prises pour que:
  - a) les organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs soient reconnues aux fins de la négociation collective;

- b) dans les pays où les autorités compétentes appliquent des procédures de reconnaissance en vue de déterminer les organisations qui bénéficient du droit de négociation collective, ladite détermination soit fondée sur des critères objectifs et préalablement définis concernant le caractère représentatif de ces organisations, ces critères devant être établis en consultation avec les organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs.
4. (1) Des mesures adaptées aux circonstances nationales devraient, si nécessaire, être prises pour que la négociation collective soit possible à quelque niveau que se soit, notamment ceux de l'établissement, de l'entreprise, de la branche d'activité, de l'industrie, ou aux niveaux régional ou national.
    - (2) Dans les pays où la négociation collective se déroule à plusieurs niveaux, les parties à la négociation devraient veiller à ce qu'il ait une coordination entre eux.
  5. (1) Des mesures devraient être prises par les parties à la négociation collective pour que leurs négociateurs, à tous les niveaux, aient la possibilité de recevoir une formation appropriée.
    - (2) Les pouvoirs publics pourraient, à la demande de celles-ci, fournir, pour cette formation, une assistance aux organisations de travailleurs et d'employeurs.
    - (3) Le contenu et la surveillance des programmes en vue de cette formation devraient être déterminés par l'organisation appropriée de travailleurs ou d'employeurs intéressée.
    - (4) Cette formation ne devrait pas porter atteinte au droit des organisations de travailleurs et d'employeurs de choisir leurs propres représentants aux fins de la négociation collective.
  6. Les parties à la négociation collective devraient investir leurs négociateurs respectifs du mandat nécessaire pour conduire et conclure la négociation, sous réserve de toute disposition concernant des consultations au sein de leurs organisations respectives.
  7. (1) Des mesures adaptées aux circonstances nationales devraient être prises, s'il y a lieu, pour que les parties aient accès aux informations nécessaires pour pouvoir négocier en connaissance de cause.
    - (2) A cette fin:
      - a) les employeurs publics et privés devraient, à la demande des organisations de travailleurs, fournir, sur la situation économique et sociale de l'unité de négociation et de l'entreprise dans son ensemble, les informations qui sont nécessaires pour permettre de négocier en connaissance de cause. Au cas où la divulgation de certaines de ces informations pourrait porter préjudice à l'entreprise, leur communication pourrait être liée à un engagement de les considérer comme confidentielles autant qu'il est nécessaire; les informations à fournir pourraient être déterminées par un accord conclu entre les parties à la négociation collective;
      - b) les pouvoirs publics devraient fournir les informations nécessaires sur la situation économique et sociale globale du pays et de la branche d'activité intéressée, dans la mesure où la divulgation de ces informations n'est pas préjudiciable à l'intérêt national.
  8. Des mesures adaptées aux circonstances nationales devraient, si nécessaire, être prises pour que les procédures de règlement des conflits du travail aident les parties à trouver elles-mêmes une solution aux conflits qui les opposent, qu'il s'agisse de conflits survenus pendant la négociation des accords, de conflits survenus à propos de l'interprétation et de l'application des accords ou de conflits visés par la recommandation sur l'examen des réclamations, 1967.



### Liens internet utiles

#### Union européenne :

Eurlex

<http://eur-lex.europa.eu/en/index.htm>

The European Union Agency for Fundamental Rights (FRA)

<http://eumc.europa.eu/fra/index.php>

The Charter of Fundamental Rights of the European Union

[http://ec.europa.eu/justice\\_home/unit/charte/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/justice_home/unit/charte/index_en.html)

[http://www.europarl.europa.eu/charter/default\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/charter/default_en.htm)

Information and Consultation of Workers

[http://ec.europa.eu/employment\\_social/labour\\_law/directives\\_en.htm#Infocons](http://ec.europa.eu/employment_social/labour_law/directives_en.htm#Infocons)

#### Conseil de l'Europe :

Charte sociale européenne

[http://www.coe.int/T/F/Human\\_Rights/Esc/](http://www.coe.int/T/F/Human_Rights/Esc/)

European Committee of Social Rights

[http://www.coe.int/T/E/Human\\_Rights/Esc/2\\_ECSR\\_European\\_Committee\\_of\\_Social\\_Rights/](http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/Esc/2_ECSR_European_Committee_of_Social_Rights/)

Reporting Procedure

[http://www.coe.int/t/e/human\\_rights/esc/3\\_Reporting\\_procedure/default.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/t/e/human_rights/esc/3_Reporting_procedure/default.asp#TopOfPage)

Collective Complaints

[http://www.coe.int/T/E/Human\\_Rights/Esc/4\\_Collective\\_complaints/](http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/Esc/4_Collective_complaints/)

#### Organisation internationale du travail :

ILO - ILOLEX

<http://www.ilo.org/ilolex/english/>

Committee on Freedom of Association

[http://www.ilo.org/global/What\\_we\\_do/InternationalLabourStandards/ApplyingandpromotingInternationalLabourStandards/CFA/lang--en/WCMS\\_CON\\_TXT\\_ILS\\_APP\\_FRE\\_EN/index.htm](http://www.ilo.org/global/What_we_do/InternationalLabourStandards/ApplyingandpromotingInternationalLabourStandards/CFA/lang--en/WCMS_CON_TXT_ILS_APP_FRE_EN/index.htm)

Cases of the Committee on Freedom of Association

<http://www.ilo.org/ilolex/english/casframeE.htm>

Digest of Decisions of the Committee on Freedom of Association

<http://www.ilo.org/ilolex/english/digestq.htm>

LibSynd (database on all Committee on Freedom of Association cases)

<http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/libsynd/index.cfm?hdoff=1>

**CES** : [www.ces.org](http://www.ces.org)

**CSI** : [www.csi.org](http://www.csi.org)

### Références bibliographiques

Bercusson, B. (dir.) (2006) *European Labour Law and the EU Charter of Fundamental Rights*, Baden-Baden: Nomos et ETUI-REHS.

Bruun, N. (1999) *Report on the implementation in Austria, Finland and Sweden of Directive 77/187/EEC*. (disponible sur : [http://ec.europa.eu/employment\\_social/labour\\_law/docs/08a\\_transferofundertakings\\_implreport\\_austria\\_finland\\_sweden\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/labour_law/docs/08a_transferofundertakings_implreport_austria_finland_sweden_en.pdf))

Centre National de la Fonction publique territoriale (2005) *Les conditions d'emploi des agents publics locaux dans l'Europe élargie – Les fonctions publiques locales en Europe* (Avril).

Clauwaert, S. (1996) “Fundamental social rights: a real European issue”, in E. Gabaglio et R. Hoffmann (dir.) *ETUI Yearbook 1996*, Bruxelles: ISE, 209–232.

Clauwaert, S. (2001) “The EU Charter of Fundamental Rights: its treatment of social and trade union rights. A chronological overview”, in Gabaglio, E. et R. Hoffmann (dir.) *European Trade Union Yearbook 2000*, Bruxelles: ISE, 47-72.

Clauwaert, S. et I. Schömann (2003) “The EU Charter of Fundamental Rights in the case law of the Courts of the European Union: towards recognition of the constitutional value of the EU Charter”, in E. Gabaglio et R. Hoffmann (dir.) *European Trade Union Yearbook 2002*, Bruxelles: ISE, 65–86.

Clauwaert, S., W. Düvel, I. Schömann et C. Wörgötter (dir.) (2003) “Fundamental social rights in the European Union – Comparative tables and documents”, rapport n° 82, Bruxelles: ISE.

Clauwaert, S. et K. Lörcher (2004) “The European Trade Union Confederation (ETUC) and the draft EU Constitutional Treaty”, in H. Jørgensen, M. Bærentsen et J. Monks (dir.) *European Trade Union Yearbook 2003/2004*, Bruxelles: ISE, 157–175.

Clauwaert, S., B. Bercusson et I. Schömann (2006) “Legal prospects and legal effects of the EU Charter”, in Brian Bercusson (dir.) *European Labour Law and the EU Charter of Fundamental Rights*, Baden-Baden: Nomos et ETUI-REHS.

Conseil de l'Europe (1998) “European Social Charter, Committee of Independent Experts, Sixth report on certain provisions of the Charter which have not been accepted”, Editions du Conseil de l'Europe.

Conseil de l'Europe (2000) “European Social Charter, ECSR, Seventh report on certain provisions of the Charter which have not been accepted”, Éditions du Conseil de l'Europe.

Conseil de l'Europe (2001) “The right to organise and to bargain collectively”, Human Rights Social Charter Monographs No 5, 2ème éd., Éditions du Conseil de l'Europe.

- Conseil de l'Europe, ECSR, Digest of the Case law (2006) (disponible sur : [http://www.coe.int/t/e/human\\_rights/esc/7\\_resources/Digest\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/e/human_rights/esc/7_resources/Digest_en.pdf))
- Commission européenne (1999) *Report on implementation of Directives on collective redundancies* (disponible sur: [http://ec.europa.eu/employment\\_social/labour\\_law/docs/01\\_collectivereds\\_implreport\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/labour_law/docs/01_collectivereds_implreport_en.pdf))
- Commission européenne (2004) “Memorandum on rights of workers in cases of transfers of undertaking”, Commission services’ working document. (disponible sur : [http://ec.europa.eu/employment\\_social/labour\\_law/docs/transfer\\_memorandum\\_2004\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/labour_law/docs/transfer_memorandum_2004_en.pdf))
- Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (2007) *Industrial relations in the public sector*. (disponible sur : <http://www.eurofound.europa.eu/docs/eiro/tn0611028s/tn0611028s.pdf>)
- Gernigon, B., A. Odero et H. Guido (2000) *Les principes de l'OIT sur le droit de grève*, Genève: OIT (disponible sur : <http://www.ilo.org/public/english/standards/norm/download/resources/principlesstrike.pdf>)
- Gernigon B., A. Odero et H. Guido (2002) *La négociation collective. Normes de l'OIT et principes des organes de contrôle*, Genève: OIT (disponible sur : <http://www.ilo.org/public/english/standards/norm/download/resources/collectivebargaining.pdf>)
- Hall, M. (2006) *Tribunal issues ruling on information and consultation*, rapport pour la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail. <http://www.eiro.eurofound.eu.int/2006/08/articles/uk0608019i.html>
- CISL (2004) *Annual Survey of Trade Union Rights Violations 2004*, Bruxelles: CISL (disponible sur: <http://www.icftu.org/survey2004.asp?Language=EN>)
- CISL (2005) *Annual Survey of Trade Union Rights Violations 2005*, Bruxelles: CISL (disponible sur: <http://www.icftu.org/survey2005.asp?Language=EN>)
- CISL (2006) *Annual Survey of Trade Union Rights Violations 2006*, Bruxelles: CISL (disponible sur: <http://www.icftu.org/survey2006.asp?language=EN>)
- OIT (1985) *Digest of Decisions and Principles of the Committee on Freedom of Association of the Governing Body of the International Labour Office*, 3ème édition (révisée), Genève: OIT.
- OIT (1994) *Freedom of Association and Collective Bargaining: General Survey of the Reports on the Freedom of Association and the Right to Organize Convention (n° 87), 1948, et the Right to Organize and Collective Bargaining Convention (n° 98), 1949*, Genève: OIT (disponible sur: <http://www.ilo.org/ilolex/english/surveyq.htm>)
- OIT (1996) *Digest of Decisions and Principles of the Committee on Freedom of Association of the Governing Body of the International Labour Office*, 4ème édition (révisée).
- OIT (2006) *Digest of Decisions and Principles of the Committee on Freedom of Association of the Governing Body of the International Labour Office*, 5ème édition (révisée) (disponible sur: <http://www.ilo.org/ilolex/english/23e2006.pdf>)

Jacqmain J. (2005) “La négociation collective dans les services publics et la Charte sociale européenne”, *Actualités en bref*, (179), 2–7.

Novitz, T. (2002) *International and European protection of the right to strike*, Oxford: OUP.

Odero, A., et H. Guido (1996) *Droit syndical de l'OIT. Normes et procédures*, Genève: OIT (disponible sur:

<http://www.ilo.org/public/english/standards/norm/download/resources/lawassociation1.pdf>)

Campos Lima, Maria da Paz, et R. Naumann (2006) *Unions strike over public service restructuring*, rapport pour la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail. <http://www.eiro.eurofound.eu.int/about/2006/07/articles/pt0607039i.html>

Pedersini, R. (2005) *Industrial relations in the public utilities*, rapport pour la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail.

<http://www.eiro.eurofound.eu.int/2005/02/study/tn0502101s.html>

Samuel, L. (2002) *Fundamental social rights – case law of the European Social Charter*, 2ème édition, Strasbourg: Éditions du Conseil de l'Europe.

Schömann, I., S. Clauwaert et W. Warneck (2006) “Information and consultation in the European Community, Implementation report of Directive 2002/14/EC”, rapport n° 97, Bruxelles : ETUI-REHS, (également disponible en français).

Tajgman D., et K. Curtis (2000) *Freedom of association: A user's guide*, Genève: OIT (disponible sur: <http://www.ilo.org/public/english/standards/norm/download/resources/freedomassociation.pdf>)

UNISON (2006) *Information and consultation of employees (ICE)*  
([http://www.unison.org.uk/voluntary/doc\\_view.asp?did=1462&pid=836](http://www.unison.org.uk/voluntary/doc_view.asp?did=1462&pid=836))

Warneck, W. (2007) “Strike rules in the EU27 and beyond – A comparative overview”, rapport n° 103, Bruxelles: ETUI-REHS.



#### FSESP

45 rue Royale, Boîte 1  
1000 Bruxelles  
Belgium  
32 2 250 10 80 tel  
32 2 250 10 99 fax  
<http://www.epsu.org>



#### European Trade Union Institute for **Research**, Education and Health and Safety

Bld du Roi Albert II, 5 - box 4  
B-1210 Brussels  
Tel.: 00 32 (0)2 224 04 70  
Fax: 00 32 (0)2 224 05 02  
<http://www.etui-rehs.org>  
email: [research@etui-rehs.org](mailto:research@etui-rehs.org)

D/2009/10.574/04  
ISBN: 978-2-87452-138-6  
Prix: 15 EUR



9 782874 521386