



CDL-UD(2022)011

Fr. seulement

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

en coopération avec

LE CONSEIL GENERAL DU PERSONNEL DE LA PALESTINE*

Sous les auspices de S.E. le Premier Ministre
Dr Mohammad SHTAYEH

Séminaire régional pour les hauts cadres de l'administration

15^{ème} UniDem Med

**« POLITIQUES DE LA FONCTION PUBLIQUE :
LES PARADIGMES DU CHANGEMENT »**

Format hybride: en ligne et en Palestine*

17-18 mai 2022

NOUVEAUX DEFIS DES POLITIQUES DE LA FONCTION PUBLIQUE

par

Mme Eliane CHEMLA

**(Vice-présidente du Comité européen des Droits sociaux du Conseil de
l'Europe et Conseillère d'Etat, France)**

Financé
par l'Union européenne
et le Conseil de l'Europe



UNION EUROPÉENNE

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Mis en œuvre
par le Conseil de l'Europe

Le projet UniDem Med est mis en œuvre dans le cadre du programme conjoint Union européenne/Conseil de l'Europe
« Soutien régional à la consolidation des droits de l'homme, de l'État de droit et de la démocratie dans le sud de la Méditerranée »
(Programme Sud IV)

* Cette dénomination ne saurait être interprétée comme une reconnaissance d'un État de Palestine et est sans préjudice de la position de chaque État membre du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne sur cette question.

Ce document a été réalisé dans le cadre d'un programme cofinancé par l'Union européenne et le Conseil de l'Europe. Les opinions exprimées dans ce document ne peuvent en aucun cas être considérées comme reflétant l'opinion officielle de l'une ou l'autre des parties.

Intervention au séminaire du 18 mai 2022 organisé par la Commission de Venise

Eliane Chemla

Vice-présidente du Comité Européen des Droits Sociaux

Je remercie les organisateurs de m'avoir invitée à intervenir lors de ces travaux, alors que le Comité européen des Droits sociaux dont je suis vice-présidente ne dirige pourtant pas l'essentiel de ses appréciations vers la meilleure gestion des services, ni particulièrement vers le sort des fonctionnaires, alors que c'est le centre de votre travail aujourd'hui. Mais certains points que je compte développer seront utiles, j'espère, aux réflexions que vous menez.

Notre Comité européen des Droits sociaux (CEDS) ne manque pas de points communs avec la Commission de Venise, « pour la démocratie par le droit », qui organise ce séminaire : nous défendons les mêmes droits essentiels, mais alors que c'est en vue d'une bonne gouvernance, d'une administration efficace, que travaille la Commission de Venise, la mission du Comité Européen des droits sociaux se concentre sur le respect des droits des travailleurs garantis par la Charte Européenne des droits sociaux. Cette Charte sur laquelle veille le CEDS est étroitement liée à la Convention européenne des Droits de l'homme et des libertés fondamentales, plus connue : bon nombre des droits protégés par la Convention sont détaillés dans la Charte , tels que le « droit d'association » de l'article 11 de la Convention, précisé dans les articles 5 et 6 de la Charte pour ce qui concerne les droits des travailleurs, c'est pourquoi le Comité a coutume de présenter la Charte sociale européenne comme protégeant « les droits de l'homme au quotidien ».

Je dois donc commencer par vous présenter cette Charte, ainsi que les méthodes et les objectifs de notre Comité pour son effectivité.

Si les Etats auxquels vous appartenez ne sont pas dans l'ensemble membres du Conseil de l'Europe, ni par conséquent familiers de la Charte, beaucoup d'entre eux sont membre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, et vous allez constater leur similarité : les deux textes sont centrés sur les droits sociaux, notamment ceux des travailleurs, et portent sur les mêmes domaines : la rémunération équitable, des conditions de travail saines et sans risques, un nombre raisonnable d'heures de travail, des droits syndicaux. Pour assurer l'effectivité de ces droits par les Etats le Comité Européen des Droits Sociaux composé de 15 experts indépendants examine chaque année les rapports de tous les Etats membres, portant sur une partie des articles de la Charte qui ont été regroupés à cet effet en 4 groupes thématiques. Le groupe thématique d'articles de la Charte consacré aux droits des travailleurs a été examiné en 2018 et est à nouveau en examen pour le présent cycle depuis le mois d'octobre. Le Comité pose les questions ciblées importantes pour chaque période donnée et les Etats doivent répondre à ces questions. Ainsi lors de la précédente

session une question ciblée a concerné les travailleurs des plates formes numériques, dont le nombre se multiplie et dont le sort en matière de sécurité sociale est très incertain. Chaque année, le Comité conclut pour chaque Etat et chaque article s'il relève une situation de non-conformité. Vous voyez que les ressemblances avec le Comité d'experts du Pacte, formé de 18 experts indépendants et chargé de contrôler l'application du Pacte par les Etats signataires sont nombreuses. L'État ainsi avisé d'une non-conformité est censé réformer ses textes et/ou sa pratique pour les mettre en conformité avec les droits qu'il s'est engagé à protéger.

Il existe aussi une procédure de réclamations, qui ne peuvent être déposées que par des Organisations internationales non gouvernementales ou par les syndicats nationaux. 16 Etats seulement ont accepté cette procédure régie par un protocole additionnel. Une réclamation fait l'objet d'un débat contradictoire entre l'État concerné et l'organisation réclamante et d'autres interlocuteurs nationaux ou internationaux peuvent fournir avis, informations et appréciations. Il s'agit d'une procédure quasi juridictionnelle, comme celle similaire fondée sur le Pacte de l'ONU. Si une violation est constatée, l'État est aussi censé se mettre en conformité avec la Charte, sous la surveillance du Comité des ministres du Conseil de l'Europe qui assure le suivi des décisions et constatations du Comité Européen des Droits Sociaux.

Au fil des années le Comité a affiné sa jurisprudence, publiée sur le site du Conseil de l'Europe, pour servir de guide aux Etats lorsqu'ils entendent appliquer la Charte en terme de pratique et d'effectivité des droits pour les intéressés.

Parmi les droits sociaux, ceux des travailleurs dans leur cadre professionnel incluent ceux des agents des fonctions publiques, qui au regard de la Charte sont traités sans distinction quant au respect de leurs droits, avec toutefois quelques nuances pour certains cas particuliers. Le Comité se conçoit non comme censeur ou chargé de distribuer bonnes et mauvaises notes, mais comme apportant une aide à la bonne gestion et à la paix sociale, qui en est un élément essentiel dans une société

A présent je vais vous parler plus particulièrement des droits syndicaux et des droits de négociation qui sont traités aux articles 5 et 6 de la Charte. D'une part ils font office « d'huile dans les rouages » pour assurer un dialogue apaisé et une bonne amosphère de travail, d'autre part ils sont une source inestimable d'information et d'initiative tant pour les travailleurs que pour les employeurs, pour améliorer la bonne gouvernance et l'efficacité du travail, aussi bien des entreprises que des services publics.

C'est pour que ces droits contribuent à un dialogue fertile que le Comité a précisé les conditions dans lesquelles il est souhaitable de les gérer.

Le droit syndical :

C'est l'article 5 de la Charte qui protège le droit d'association et de participation à des syndicats. Le Comité a précisé cet article par sa jurisprudence.

- l'adhésion à un syndicat est libre, à savoir que chacun est libre d'adhérer ou de ne pas adhérer : le Comité a ainsi décidé que des clauses figurant dans des conventions collectives suédoises, qui réservent en pratique l'embauche aux membres d'un syndicat donné, sont contraires à la liberté garantie par l'article 5. Même conclusion pour l'Islande où des accords d'entreprise prévoyaient une priorité d'embauche dans certaines entreprises pour les adhérents d'un syndicat déterminé.

- La création d'un syndicat est libre : en Azerbaïdjan le ministère de la Justice avait refusé d'enregistrer l'Union des syndicats des autorités et des services publics. Aucune réponse claire n'a été fournie sur les motifs de ce refus, et la non-conformité à l'article 5 de la Charte a donc été prononcée. Cette année, puisque les mêmes articles sont à nouveau en examen, le Comité va savoir si l'Azerbaïdjan a modifié cette règle, et dans le cas contraire le Comité des ministres sera informé.

Mais le plus souvent c'est pour les services de police que les Etats sont réticents à accorder les droits syndicaux. Des non-conformités ont été observées à plusieurs reprises en France, au Portugal, en Irlande. Les Etats ont fini, dans ces trois cas, par accepter de reconnaître ce droit, assorti de certaines garanties particulières et cette mise en ordre a mis fin aux réclamations successives qui avaient été portées sur cette question.

Ainsi dans le cas du Portugal, le Comité avait noté l'interdiction faite à leurs associations de présenter des pétitions collectives et de faire toute déclaration « violant le principe de discipline » : tout en admettant que le droit d'association professionnelle des policiers pouvait être soumis à des restrictions mesurées, il les a estimées trop générales et trop restrictives donc contraires à l'article 5. Mais en 2002, le Portugal a fait état d'une nouvelle loi supprimant expressément ces deux limitations : le Comité a donc constaté la mise en conformité avec l'article 5.

- En tant que porteurs du dialogue social, les représentants syndicaux porte parole de l'ensemble des salariés, doivent être protégés contre toute forme de représailles ou de discrimination. Ainsi pour l'Ukraine, depuis 2010, le Comité avait pointé que diverses tactiques étaient utilisées par des entreprises pour discriminer et harceler des représentants syndicaux. En 2016, l'État a signé un nouvel accord général entre les organisations patronales et les centrales syndicales pour débattre dans les cas de non-respect des conventions de l'OIT et il s'est ainsi mis en conformité sur ce point, puisqu'il y a de fortes parentés entre les dispositions de la Charte et celles de la convention de l'OIT.

Ainsi sur ce point, la Convention 87 de l'OIT comporte une partie intitulée « protection du droit syndical » selon lequel tout Etat membre « s'engage à prendre toutes mesures nécessaires et appropriées en vue d'assurer aux travailleurs et aux employeurs le libre exercice du droit syndical » : en raison de ces proximités de droits, la jurisprudence du Comité s'inspire au besoin des avis de l'OIT.

Droit de négociation

L'article 6 de la Charte est relatif au droit de négociation, essentiel puisqu'il assure l'ensemble des autres droits des travailleurs ainsi que la bonne gestion, et la prévention des contentieux. Pour le Comité, tous les droits des travailleurs protégés par la Charte doivent être couverts par la négociation : hygiène et sécurité, rémunération équitables, droits de consultation et d'information, amélioration des conditions de travail, égalité et non-discrimination, etc. Un cas particulièrement intéressant dans lequel à la fois le droit de négociation et le droit à une rémunération équitable n'ont pas été respectés est celui de la Grèce, qui avait pris des mesures très sévères pour les salariés comme remède à ses problèmes budgétaires après la crise financière de 2008. D'une part, elle avait remplacé le système des conventions collectives négociées par des mesures législatives adoptées unilatéralement, d'autre part elle avait abaissé le salaire minimum ; à cette occasion notamment, le salaire des plus jeunes est descendu en dessous du seuil de pauvreté. Il a fallu plusieurs années pour que la Grèce se rapproche des obligations qu'impose la Charte sociale. Le Comité a déclaré à cette occasion que les considérations économiques ne peuvent jamais servir de justification à une restriction excessive des droits protégés par la Charte.

Dans un de ses rapports, l'Union européenne a regroupé les modalités de négociation dans les fonctions publiques des Etats membres en 4 groupes à caractéristiques distinctes :

- a) Les pays à « corporatisme organisé » (pays d'Europe du Nord) : haut niveau de syndicalisation et négociation forte et sectorisée ;
- b) Les pays à « partenariat social » : haut niveau de couverture conventionnelle, forte centralisation de la négociation et syndicalisation moyenne (Autriche, Belgique, Allemagne, Luxembourg, Pays Bas, Slovaquie) ;
- c) Les pays à « centralisme étatique » : France, Grèce, Espagne, Italie, Portugal (Europe du sud) : faible engagement des partenaires sociaux
- d) Les pays « libéraux » (Chypre, Irlande, Malte, Royaume Uni) : peu d'intervention de l'Etat, haut niveau de couverture conventionnelle et décentralisation poussée de la négociation collective ;

Cet intéressant regroupement permet de constater que si le principe du dialogue et de la négociation est généralement adopté, il peut prendre des formes diverses sans pour autant être méconnu. Les pays du groupe des libéraux par exemple, font état dans leurs rapports au CEDS des règles gérées par conventions collectives, exemples à l'appui, alors que les pays centralisés exposent quels sont leurs textes législatifs, qu'ils adoptent pour définir les conditions de travail, mais non sans laisser s'engager des négociations entre partenaires sociaux, le plus souvent menées au niveau national des « branches ».

Néanmoins les difficultés nées de la crise financière de 2008 ont amené certains Etats à restreindre les effets des négociations au point de les rendre ineffectives. Ainsi en Espagne

un texte autorisait l'employeur, de manière unilatérale, à ne pas appliquer les conditions de travail adoptées dans les accords et conventions conclus au niveau de l'entreprise. En Géorgie, le Comité n'a pas obtenu de réponse quant à l'existence ou non d'un droit des salariés du secteur public à négocier avec l'employeur. Le CEDS a confirmé que les difficultés économiques ne justifient pas que les droits de négociation des travailleurs, protégés par la Charte, soient ignorés. Ces difficultés seront à nouveau examinées cette année. Il est probable que des progrès seront constatés.

C'est sur cette idée que je voudrais conclure, en souhaitant que les soucis de bonne gestion et d'efficacité des services publics ou des entreprises n'avancent qu'en lien étroit avec le respect des droits des travailleurs qui assurent leur fonctionnement et sans l'engagement desquels il n'y a pas de bonne gouvernance possible.