

DECISION SUR LE BIEN-FONDE

RECLAMATION N° 2/1999

par la Fédération européenne du Personnel des Services publics
contre la France

Le Comité européen des Droits sociaux, CEDS, comité d'experts indépendants institué en vertu de l'article 25 de la Charte sociale européenne (ci-après dénommé "le Comité"), au cours de sa 174ème session, composé de :

MM. Matti MIKKOLA, Président
 Rolf BIRK, Vice-Président
 Stein EVJU, Vice-Président
Mme Suzanne GRÉVISSE, Rapporteur général
M. Konrad GRILLBERGER
Mme Micheline JAMOULLE
MM. Nikitas ALIPRANTIS
 Tekin AKILLIOĞLU

Assisté de M. Régis Brillat, Secrétaire exécutif de la Charte sociale européenne ;

En présence de Mme Anna-Juliette Pouyat, observatrice de l'Organisation internationale du Travail ;

En l'absence de M. Alfredo Bruto da Costa qui, empêché de participer à l'audition et aux délibérations du 9 octobre 2000 n'a, par conséquent, pas pris part à la décision ;

Sur la base de l'audition qui s'est tenue le 9 octobre 2000 ;

Après avoir délibéré le 9 octobre et 4 décembre 2000 :

Sur la base de ses délibérations et du rapport présenté par M. Rolf Birk ;

Rend la décision suivante adoptée le 4 décembre 2000 :

PROCEDURE

1. Le 10 février 2000, le Comité a déclaré la réclamation recevable.
2. En application de l'article 7 par. 1 et par. 2 du Protocole prévoyant un système de réclamations collectives et de la décision du 10 février 2000 du Comité sur la recevabilité de la réclamation, le Secrétaire exécutif de la Charte sociale européenne a adressé, le 17 février 2000, le texte de la décision sur la recevabilité au Gouvernement de la France et à la Fédération européenne du Personnel des Services publics (ci-après dénommée EUROFEDOP), organisation auteur de réclamation. Le 18 février 2000, il a communiqué le texte de la décision aux Parties contractantes au Protocole ainsi qu'à la Confédération européenne des syndicats (CES), à l'Union des Confédérations de l'Industrie et des Employeurs d'Europe (UNICE) et à l'Organisation internationale des employeurs (OIE) en les invitant à lui soumettre des observations sur le bien-fondé de la réclamation. Le Secrétaire exécutif a également adressé le texte de la décision aux Parties contractantes à la Charte et à la Charte révisée pour information.
3. Le Gouvernement français a présenté le 22 décembre 1999 ses observations sur le bien-fondé de la réclamation en même temps que ses observations sur la recevabilité et a soumis ses observations complémentaires le 25 avril 2000. La CES a présenté des observations le 26 avril 2000. EUROFEDOP a soumis ses observations sur le bien-fondé le 15 mai 2000. Le Gouvernement français a soumis des observations complémentaires le 11 juillet 2000.
4. Chacune des deux parties a reçu communication, en application de l'article 7 par. 3 du Protocole, des informations et observations supplémentaires de l'autre partie.
5. Le Comité a décidé le 24 mai 2000 de tenir une audition en application de l'article 7 par. 4 du Protocole et de l'article 29 par. 1 du règlement du Comité. Aux fins de l'audition, la réclamation a été jointe aux réclamations n°4 et 5/1999, EUROFEDOP contre Italie et Portugal respectivement. La CES a été invitée à l'audition conformément à l'article 29 par. 2 du règlement du Comité.
6. Des observations supplémentaires ont été demandées en vue de l'audition. Celles-ci ont été soumises le 28 août 2000 par EUROFEDOP et le 2 octobre 2000 par le Gouvernement français.
7. L'audition, ouverte au public, a eu lieu au Palais des Droits de l'Homme, à Strasbourg, le 9 octobre 2000.

Au cours de l'audition, l'organisation réclamante, EUROFEDOP, était représentée par :

M. Bert Van Caelenberg, Secrétaire général ;
M. Ludo Vekemans, Responsable de programme ;
M. Pim Gooijers, Président du Conseil professionnel défense ;

La CES, qui s'est jointe à l'organisation réclamante, était représentée par :

M. Gérard Fonteneau, Conseiller juridique ;
M. Ulrich Hundt, Secrétaire général, EUROMIL ;
M. Stefan Clauwaert, Conseiller juridique.

Le gouvernement défendeur, le Gouvernement français, était représenté par :

M. Pierre Boussaroque, Magistrat détaché auprès de la Direction des Affaires juridiques du Ministère des Affaires étrangères.

Le Gouvernement italien était représenté par :

M. Antonio Caracciolo, Inspecteur général, Ministère du Travail et de la Sécurité sociale ;
M. Raffaello Di Cuonzo, Ministère de la Défense ;
Colonel Vittorio Manconi.

Le Gouvernement portugais était représenté par :

Mme Cristina Siza Viera, Directrice du département des Affaires juridiques, Ministère de la Défense ;
Mme Ana Mendes Godinho, Conseillère juridique, Directrice du département des Affaires juridiques, Ministère de la Défense ;
Mme Cristina Coelho, Professeur, Faculté de droit de l'Université de Lisbonne.

OBJET DE LA RECLAMATION

8. EUROFEDOP allègue que la France ne respecte pas les articles 5 et 6 de la Charte sociale européenne et de la Charte sociale européenne révisée, dans la mesure où les membres des forces armées ne bénéficient pas de la liberté syndicale et que dès lors, ils ne bénéficient pas non plus du droit de négociation collective. Les articles 5 et 6 sont ainsi libellés :

Partie II

«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:

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».

ARGUMENTATION DES PARTICIPANTS A LA PROCEDURE

a) *L'organisation réclamante, EUROFEDOP*

9. Dans la version initiale de sa réclamation et dans ses observations ultérieures, EUROFEDOP allègue qu'en pratique, la situation du personnel civil du Ministère de la Défense en France n'est pas conforme aux articles susmentionnés de la Charte et de la Charte révisée. Cet élément de la réclamation n'a toutefois pas été maintenu. Au cours de l'audition, EUROFEDOP a admis qu'aux termes de la législation nationale, le personnel civil bénéficiait de tous les droits prévus par les articles 5 et 6. L'organisation réclamante a allégué un manque de clarté dans la définition des tâches civiles, par opposition aux tâches militaires, et en a appelé au gouvernement défendeur afin de redresser cette situation.

10. En revanche, EUROFEDOP maintient sa réclamation s'agissant des membres des forces armées en France. Il se fonde à cet effet sur la loi portant statut général des militaires du 13 juillet 1972 qui interdit la formation d'organisations professionnelles ayant les caractéristiques d'un syndicat et interdit aux membres en service de l'armée d'adhérer à un syndicat.

11. EUROFEDOP soutient également qu'il n'est pas suffisant pour un Etat de mettre en place des formes alternatives de délibération au sein des forces armées afin de respecter les exigences de la négociation collective, en particulier lorsqu'une telle délibération n'est pas fondée sur le libre choix et consiste uniquement en un « droit de faire des propositions » qui ne peut être exercé que par les membres de la hiérarchie militaire. En outre, EUROFEDOP soutient que les résultats des négociations salariales concernant les salaires du personnel civil s'appliquent également au personnel militaire, bien que ce dernier n'ait pas le droit d'appartenir à un syndicat et ne peut donc s'exprimer dans les négociations.

12. EUROFEDOP allègue que l'affirmation selon laquelle le personnel militaire en France participe aux négociations collectives correspond à une contradiction dans les termes. Selon EUROFEDOP, le droit fondamental de négociation collective n'est respecté que s'il est exercé par les organisations syndicales qui sont titulaires de ce droit. Il soutient que l'article 6 ne peut être effectivement respecté si l'article 5 n'est pas appliqué en premier lieu.

13. EUROFEDOP souligne que d'autres Etats, notamment du Nord de l'Europe, ont reconnu aux membres des forces armées la liberté syndicale. Elle considère que cette absence de liberté syndicale dans plusieurs Etats, dont la France, est actuellement encore plus injustifiable en raison du contexte à la fois national et international. Dans de nombreux Etats, les forces armées ont été restructurées afin de mettre fin au service militaire obligatoire et de former une armée composée exclusivement de professionnels, civils et militaires. Au niveau international, les missions confiées aux forces armées se sont modifiées, elles comportent désormais des opérations humanitaires et de maintien de la paix s'appuyant sur une coopération entre les Etats européens, dans le cadre d'une politique de paix et de sécurité. Dans ce contexte, il ne semble pas acceptable que les membres des forces armées ne bénéficient pas des mêmes droits syndicaux que leurs collègues des autres pays.

14. EUROFEDOP affirme que de même que la Convention européenne des Droits de l'Homme, la Charte sociale européenne est un « instrument de droit vivant » qui doit être interprété à la lumière des réalités actuelles. En conséquence, EUROFEDOP soutient qu'il est nécessaire de modifier les articles 5 et 6 et demande que l'initiative d'une telle modification qui doit inclure les forces armées soit prise par le Conseil de l'Europe et par les gouvernements des pays concernés. Selon EUROFEDOP, de tels amendements permettraient une interprétation universelle des droits fondamentaux dans les forces armées.

b) La Confédération européenne des syndicats (CES)

15. La CES, se référant au caractère fondamental des articles 5 et 6 de la Charte et à la façon dont les différents griefs de la réclamation sont réglementés dans d'autres instruments internationaux et dans la jurisprudence à laquelle ils ont donné lieu, affirme que l'expression « membres des forces armées » figurant à l'article 5 devrait être interprétée

de manière restrictive et fonctionnelle. Une telle interprétation supposerait que le droit syndical soit accordé au personnel militaire dont les fonctions comportent un aspect davantage technique.

16. En ce qui concerne l'article 6, la CES estime que si le Comité suivait une telle interprétation de l'article 5, la portée des restrictions *ratione personae* en France serait en fait trop large et donc, conformément à la jurisprudence du Comité, la violation de l'article 5 qui en résulterait entraînerait automatiquement la violation de l'article 6 par. 2.

17. La CES affirme, à titre subsidiaire, que l'article 6 ne comporte aucune restriction quant à son champ d'application personnel, et de ce fait, le droit de négociation collective doit être garanti à tous les travailleurs, y compris les membres des forces armées. La CES soutient que les formes alternatives de participation décrites par le Gouvernement français ne sont pas suffisantes et efficaces. Elle souligne à cet égard qu'une participation effective à tous les niveaux et tous les échelons des forces armées n'offre pas en soi une garantie de consultation effective et suffisante. En outre, tous les systèmes alternatifs qui prévoient des « structures sociales » au sein des forces armées posent la question de l'indépendance et la neutralité des personnes qui font partie de ces structures puisqu'elles sont elles-mêmes membres de la hiérarchie militaire.

18. Dans le cas de la France, la CES observe en outre que le système ne permet que le droit de proposer. En cas de désaccord avec la décision prise, seul un recours auprès du ministère compétent est prévu ou bien ce qui est encore moins satisfaisant, la possibilité de convoquer une réunion extraordinaire de l'instance de participation compétente.

19. Au cours de l'audition, la CES a demandé au Comité d'entreprendre, en collaboration avec l'OIT, une étude sur le droit syndical des personnels militaires en Europe en vue d'harmoniser les législations des Parties contractantes. Elle a également invité le Comité à organiser un échange de vues sur le sujet entre les gouvernements, les partenaires sociaux et les autres organes intéressés.

c) *Le Gouvernement français*

20. Le Gouvernement français considère que la réclamation concernant la situation du personnel militaire des forces armées est manifestement mal-fondée. Il fait remarquer qu'aux termes de l'article 5 de la Charte révisée, il appartient à la législation nationale de déterminer si et dans quelle mesure les garanties prévues par cette disposition s'appliquent aux membres des forces armées. La suppression du droit syndical procède de la conception traditionnelle de la fonction militaire qui impose la neutralité la plus absolue des forces armées et de leurs membres. L'intervention armée exige un respect de la hiérarchie et de la discipline, qui, en France, comme dans de nombreux pays, a été considérée incompatible avec le droit du personnel militaire de former et d'adhérer à un syndicat.

21. En ce qui concerne la violation alléguée de l'article 6 de la Charte sociale révisée, le Gouvernement français fait remarquer que la situation du personnel militaire ne peut être comparée à celle des travailleurs ordinaires et qu'en conséquence, les mécanismes de la négociation collective peuvent être légitimement exclus des forces armées. En outre, il estime que le droit de négociation collective est avant tout un des aspects du droit syndical visé à l'article 5 – qui prévoit également que les forces armées peuvent être exclues. Si le personnel militaire est exclu du bénéfice de la liberté syndicale, il est justifié qu'il soit de même exclu du bénéfice du droit de négociation collective. Le Gouvernement conteste donc le fait que l'article 6 implique la reconnaissance du droit syndical visé à l'article 5. Les obligations qui figurent à l'article 5 ne doivent pas être considérées comme la conséquence inévitable des obligations contenues à l'article 6.

22. Selon le Gouvernement, la France a toutefois mis à la disposition des forces armées des procédures de consultation à différents niveaux, permettant ainsi d'assurer un dialogue social constructif. Il maintient que la France se conforme et va même au-delà des dispositions de la Charte sociale révisée en permettant à ce personnel de participer à des concertations pour lesquelles il dispose du pouvoir de proposition. Au plus haut niveau, le Conseil supérieur de la fonction militaire assure la concertation avec les personnels, notamment en ce qui concerne l'élaboration de textes statutaires. Les préoccupations quotidiennes des membres des forces armées sont également prises en compte : les militaires disposent de moyens de représentation et de proposition, en particulier grâce aux sept conseils de la fonction militaire. Les conseils de la fonction militaire assurent la représentation de chaque échelon hiérarchique des personnels auprès des plus hautes autorités et sont investis d'un pouvoir de proposition. Leurs travaux sont transparents, accessibles et la désignation de leurs membres est assurée par tirage au sort. Le Gouvernement souligne que les conseils comprennent des représentants de tous les niveaux de la hiérarchie militaire.

23. En outre, le Gouvernement indique que les commissions participatives permettent d'agir au niveau local pour les problèmes de la vie quotidienne. Il est fait également référence au règlement de discipline général qui prévoit que « *dans l'exercice de l'autorité, le militaire porte attention aux préoccupations personnelles des subordonnés et à leurs conditions matérielles de vie* » (chapitre 2, devoirs et responsabilités du chef).

24. Le Gouvernement observe enfin que l'exclusion du personnel militaire du bénéfice de la liberté syndicale a été mentionnée à plusieurs reprises dans les rapports de la France sur l'application de la Charte sociale européenne sans que le Comité ait cru devoir relever la non-conformité de cette situation avec les articles 5 et 6 de la Charte.

APPRECIATION DU COMITE

25. Le Comité relève au préalable que la réclamation telle qu'elle lui est désormais présentée, ne conteste pas la compatibilité de la situation du personnel civil au sein du secteur de la défense en France avec les articles 5 et 6 de la Charte révisée. Tout en tenant compte des observations d'EUROFEDOP et de la CES sur la délimitation du concept de « membre des forces armées » dans l'article 5 de la Charte révisée, le Comité note, qu'au cours de la présente procédure, aucune observation précise n'a été soumise à ce sujet et qu'aucun élément de preuve n'a été apporté concernant un groupe spécifique ou une catégorie de personnes, qui selon l'organisation réclamante ou la CES, ne devrait pas être inclus dans le champ d'application de la clause d'exception de l'article 5. Le Comité considère dès lors qu'il n'existe aucun raison justifiant un examen approfondi de cette question dans la présente affaire.

26. La question soulevée dans la présente réclamation concerne en premier lieu, l'interprétation de la clause d'exception concernant le personnel militaire figurant à la dernière phrase de l'article 5. Le Comité rappelle que selon cette disposition, « [l]e principe de l'application [...] aux membres des forces armées » des garanties prévues par l'article 5 et « la mesure dans laquelle elles s'appliqueraient à cette catégorie de personnes sont [...] déterminées par la législation ou la réglementation nationale ».

27. Le Comité relève que l'organisation réclamante allègue, d'une part, qu'il y a violation des articles 5 et 6 de la Charte révisée dans la mesure où le personnel militaire employé dans les forces armées de la France – ainsi que dans les autres Etats contre lesquels des réclamations ont été présentées – ne bénéficie pas du droit syndical et du droit de négociation collective. De même, il note que d'autre part, EUROFEDOP soutient qu'une modification des articles 5 et 6 est nécessaire afin de sauvegarder les droits de cette catégorie de personnel et que le Conseil de l'Europe et les gouvernements concernés devraient prendre l'initiative d'une telle réforme.

28. Comme le Comité l'a toujours affirmé, il résulte des termes de la dernière phrase de l'article 5 de la Charte sociale européenne de 1961 que les Etats sont autorisés à apporter « n'importe quelle limitation et même la suppression intégrale de la liberté syndicale des membres des forces armées » (Conclusions I, p. 32). Le Comité remarque que la disposition en question a été reprise dans la Charte sociale révisée de 1996 sans aucune modification.

29. Le Comité relève qu'aucun argument dont la nature aurait justifié un changement d'interprétation de l'article 5, n'a été apporté ni par EUROFEDOP, ni par la CES. Le Comité souligne que l'interprétation bien établie de l'article 5 est fondée sur la lettre de cette disposition. En outre, en ce qui concerne l'argument de EUROFEDOP selon lequel cette interprétation devrait être modifiée étant donné que les missions confiées aux forces armées incluent désormais des opérations humanitaires et de maintien de la

paix, fondées sur la coopération entre les Etats européens, le Comité fait remarquer que la coopération entre les forces armées des Parties contractantes à la Charte ou entre certaines d'entre-elles n'est en aucun cas un phénomène nouveau.

30. En second lieu, le Comité prend note de l'allégation de EUROFEDOP selon laquelle le droit fondamental de négociation collective n'est respecté que si la négociation peut être exercée par les organisations syndicales qui sont les titulaires de ce droit. Il prend également note de l'affirmation de la CES selon laquelle l'article 6 ne comporte aucune restriction *ratione personae* et qu'en conséquence, le droit de négociation collective doit être garanti à tous les travailleurs, y compris les membres des forces armées.

31. Tout en reconnaissant que les dispositions de l'article 6 de la Charte révisée pourraient être considérées comme s'appliquant également aux travailleurs qui sont exclus de la portée de l'article 5, le Comité estime qu'il s'agit de questions qui dans le contexte d'une réclamation collective, ne peuvent être évaluées dans l'abstrait. Les problèmes pouvant être posés par le lien entre l'article 5 et l'article 6 doivent être abordés de façon concrète et au cas par cas.

32. Dans la présente réclamation, le Gouvernement français soutient qu'il a mis en place des procédures de consultation à différents niveaux, permettant ainsi d'assurer un dialogue social constructif, ce qui, selon le Gouvernement est conforme et va même au-delà des dispositions de la Charte sociale révisée. EUROFEDOP et la CES soutiennent en revanche que le système en question n'est pas efficace et suffisant. Le Comité constate cependant, que les observations des organisations sur ce point n'ont été ni précisées, ni développées et, qu'au vu de l'état du dossier de la présente réclamation, aucune preuve n'a été apportée à l'appui des allégations présentées. Dès lors et sans préjudice de toute interprétation ultérieure des liens entre les articles 5 et 6 de la Charte révisée, le Comité considère qu'aucune argumentation lui permettant de conclure à une violation de l'article 6 ne lui a été présentée dans le contexte de la présente réclamation.

33. Enfin, s'agissant de la demande d'amendement des articles 5 et 6 présentée par EUROFEDOP, le Comité est dans l'obligation de relever qu'il s'agit d'une question qui va au-delà de ses compétences dans le contexte actuel. Le rôle du Comité tel que défini dans le Protocole de 1995 prévoyant un système de réclamations collectives est uniquement d'apprécier si la Partie contracte concernée par la réclamation « a assuré d'une manière satisfaisante l'application de la disposition de la Charte visée par la réclamation » (article 8 du Protocole). Compte tenu de ce qui précède, le Comité considère qu'il n'a pas à se prononcer, dans le présent contexte, sur la demande formulée par EUROFEDOP et, de la même façon, sur la proposition de la CES de procéder à une étude comparative, en collaboration avec l'OIT, sur lesdites dispositions.

34. Par ces motifs, le Comité adopte la conclusion suivante :

CONCLUSION

La réclamation présentée par EUROFEDOP contre la France est rejetée.

Rolf BIRK
Rapporteur

Matti MIKKOLA
Président

Régis BRILLAT
Secrétaire exécutif