Défendre et renforcer les droits syndicaux dans les services publics

EPSU-EuroCOP-EUROMIL Trade Union Rights project – next steps

Adopted on 22 September 2022, Skopje, North Macedonia

EPSU
EUROPEAN PUBLIC SERVICE UNION

EUROCOP

EUROMIL

En mai 2021, la FSESP, EuroCOP et EUROMIL – les fédérations syndicales européennes représentant le personnel des services publics, de la police et des forces armées – ont lancé un projet sur les droits syndicaux financé par la Commission européenne. Grâce à ses deux conférences et à ses cinq séminaires régionaux en ligne, ce projet a offert aux trois fédérations et à leurs organisations membres de multiples occasions de débattre et d'analyser la situation des droits syndicaux dans leurs pays, ainsi que les mesures pouvant être prises aux niveaux national et international pour défendre et renforcer ces droits.

Ce document présente des idées et des propositions sur la façon dont ces trois organisations et leurs affiliés nationaux peuvent poursuivre leur collaboration. Il a été examiné à la conférence de projet finale tenue à Skopje le 22 septembre 2022, traduit en 18 langues et diffusé dans les trois fédérations.

Le projet biennal sur les droits syndicaux a permis de débattre de la situation actuelle des droits syndicaux dans les services publics, de suivre la transposition en droit interne de la Directive relative à des conditions de travail transparentes et prévisibles et d'adresser au Comité européen des droits sociaux du Conseil de l'Europe un rapport sur les principales difficultés rencontrées par les syndicats des services publics. Il a aussi permis de réfléchir aux possibilités qu'offre le dialogue social sectoriel de l'UE, qui est en cours de réexamen, pour protéger les droits syndicaux ou les voies contentieuses offertes par le Conseil de l'Europe et/ou l'OIT en cas de violation des droits syndicaux ou en introduire de nouveaux, ainsi qu'aux moyens permettant aux syndicats d'obtenir une plus large adhésion du public à leurs campagnes.

Ce projet a également financé un rapport complet de l'Université de Gand sur l'état des lieux des droits syndicaux dans 32 pays (les 27 États membres de l'UE et les pays candidats – l'Albanie, la Macédoine du Nord, le Monténégro, la Serbie et la Turquie).

Ce rapport met en évidence la diversité des situations existant entre les pays étudiés, voire à l'intérieur de ces pays, ainsi que les décalages flagrants observés entre le droit et la pratique ; les pays signataires des Conventions 151 et 154 de l'OIT et/ou de la Charte sociale européenne ne sont pas exempts de restrictions, mais cette dernière prévoit un niveau supplémentaire de protection et de recours.

À l'exception de la Scandinavie, de la Belgique et des PaysBas, les travailleurs en uniforme ne peuvent pas se prévaloir de la plupart des droits syndicaux, qui sont interdépendants – pas de droit de négociation collective sans droit syndical, pas de véritable droit de négociation sans droit à des actions collectives. Cet anachronisme vaut également pour la majorité des fonctionnaires en Turquie et des hauts fonctionnaires en Albanie et en Pologne.

Dans de nombreux pays, le droit à la négociation collective et son corollaire, le droit de grève, sont également limités pour les travailleurs civils, pour des raisons de sécurité publique ou de continuité des services. Les rares exemples positifs dans lesquels l'ensemble des travailleurs jouissent de droits syndicaux concernent les pays qui accordent une plus large place à la démocratie et à la justice sociale et de genre, ainsi qu'à un système de relations sociales dans lequel les fédérations syndicales peuvent s'affilier aux confédérations syndicales.

Les interdictions ou limitations de ces droits représentent un danger pour l'ensemble de nos syndicats et associations professionnelles. Ils créent de redoutables précédents susceptibles d'être utilisés pour restreindre l'exercice des droits lorsque ceuxci existent déjà ou ne pas les reconnaître lorsqu'ils pourraient être invoqués.

Au niveau de l'UE, on note de profondes disparités au regard de l'application des directives sociales de l'UE dans le secteur public. La Directive relative à des conditions de travail transparentes et prévisibles (2019), qui a conduit au projet, est l'exemple le plus criant d'une situation dans laquelle certaines catégories de fonctionnaires, les services publics d'urgence, les forces armées et les services de police peuvent être exclus des nouveaux droits accordés aux autres travailleurs.

Ce projet a permis de renforcer la coopération entre les trois fédérations, ainsi que leur volonté de protéger et d'élargir les droits fondamentaux que sont le droit syndical, le droit de

négociation et le droit à des actions collectives dans l'ensemble des services publics et de faire en sorte que tous les travailleurs y aient accès. Pour conserver cette dynamique, les prochaines étapes énoncées cidessous sont organisées en fonction des principaux thèmes abordés dans le cadre du projet. Les avancées réalisées passeront essentiellement par une bonne coordination et des marques de solidarité entre les différentes organisations syndicales aux niveaux national, de l'UE et international.

Au niveau national

Aucune situation, qu'il s'agisse d'une crise économique, d'une pandémie, d'un attentat terroriste voire d'une guerre comme celle que connaît de nouveau l'Europe, ne peut justifier des interdictions des droits syndicaux, qui sont des droits humains fondamentaux. Le syndicalisme, qui fait partie du modèle social européen, a toujours conduit à des progrès sociaux et démocratiques.

Si les services de police des pays nordiques peuvent se syndiquer, négocier et engager des actions collectives (limitées), pourquoi n'est-ce pas le cas en Irlande, à Malte ou ailleurs ? Et si dans les pays nordiques, aux PaysBas, en Belgique et même en Hongrie, notamment, le personnel militaire peut se syndiquer, négocier et engager actions collectives (limitées), pourquoi ne le pourraitil pas dans d'autres pays ?

Les droits syndicaux sont également limités pour les travailleurs civils, par exemple en Hongrie ou en Turquie, où d'importantes catégories de fonctionnaires ne peuvent pas adhérer à un syndicat, tandis qu'en Roumanie, le droit de négociation collective ne s'applique pas à la rémunération, si bien que les gardiens de prison se voient privés du droit de grève depuis la crise économique de 2008. Plus récemment, en Finlande, le droit de grève des infirmiers et infirmières a été remis en cause, signe qu'il ne faut jamais considérer les droits syndicaux comme allant de soi.

Les affiliés sont invités à :

- diffuser le rapport établi dans le cadre du projet auprès de leurs membres, de la classe politique et des médias. Il sera disponible en quatre langues (DE, ES, FR, IT, à confirmer) et son résumé en 15 langues
- défendre leurs droits fondamentaux en cas de remise en cause en informant leurs fédérations européennes et réfléchir à la possibilité d'introduire des actions en saisissant l'OIT et en invoquant la Charte sociale européenne du Conseil de l'Europe, qui énonce les droits syndicaux – voir ciaprès
- réfléchir à la valeur ajoutée qu'ils pourraient obtenir en pressant leurs gouvernements de ratifier les Conventions 151 et 154 de l'OIT et les articles applicables de la Charte sociale européenne révisée (voir ciaprès)
- nouer une coopération avec les organisations nationales sœurs en matière de droits syndicaux et de conditions de travail, notamment dans le cadre de la mobilité transnationale, ou la renforcer ;

- ➜ Les fédérations conserveront une approche nationale au regard des actions introduites auprès du Conseil de l'Europe ou de l'OIT, à court terme : Hongrie, Roumanie, Malte, Irlande, Portugal et Espagne.

Au niveau de l'UE

Par définition, une approche *a minima* de l'UE est une approche universelle, qui n'exclut aucun travailleur. Les trois fédérations, ainsi que la CES défendent l'application des directives sociales de l'UE à l'ensemble des travailleurs, conformément à la Charte des droits fondamentaux de l'UE et au socle européen des droits sociaux.

Il convient de remédier aux disparités, aux exclusions ou aux restrictions visant actuellement les forces armées et les services de police au regard des directives sur le temps de travail ou sur la santé et la sécurité au travail, ainsi qu'à l'exclusion des administrations publiques des directives sur les droits à l'information et à la consultation en cas de restructuration et de licenciements collectifs (voir le dialogue social sectoriel ciaprès). À l'inverse, la directive relative aux salaires minimum nationaux adoptée récemment s'applique bien au secteur public, à l'instar du projet de directive sur la transparence des rémunérations des femmes et des hommes (toujours en cours d'examen au Conseil et au Parlement).

En ce qui concerne la Directive relative à des conditions de travail transparentes et prévisibles, d'ultimes informations sur sa transposition sont attendues, notamment en ce qui concerne les États membres de l'UE qui ont recouru aux exemptions potentielles sans précédent (introduites au Conseil à la dernière minute), pour les fonctionnaires, les services d'urgence, dont les pompiers, les forces armées et les services de police, des droits prévus au Chapitre III (comme des formations rémunérées ou la prévisibilité des horaires de travail). À l'heure où nous rédigeons ce texte, des affiliés ont signalé que le gouvernement italien avait exclu les militaires (Carabinieri), la police, les gardiens de prison et les pompiers qui relèvent du droit public et non de conventions collectives ; l'Estonie a introduit une exclusion pour tous les fonctionnaires, ce qui pourra probablement être contesté.

- ➜ En coopération avec la CES, les fédérations continueront de suivre la situation et d'aider les affiliés nationaux à remettre en cause l'exclusion et à obtenir son annulation.
- ➜ À cet effet, il convient de souligner que les exemptions globales concernant tous les fonctionnaires ne sont pas autorisées (« seules » certaines catégories peuvent être visées). En outre, si les pouvoirs publics choisissent d'exempter certains groupes de travailleurs, cette décision doit s'appuyer sur des motifs objectifs, partiellement définis dans la directive – et limités à la nature spécifique de la mission ou des conditions de travail – et la jurisprudence de l'UE ; ces motifs objectifs doivent aussi être conformes à la Charte des droits fondamentaux de l'UE et au socle européen des droits sociaux. Ils devraient, à tout le moins, être négociés avec les syndicats concernés. On trouvera de plus amples détails sur les « motifs objectifs » dans le rapport du groupe d'experts de la Commission sur la transposition de la directive. Les fédérations se demanderont s'il pourrait être utile d'élaborer une définition européenne commune.

- ➜ Les trois fédérations continueront de suivre de près les propositions législatives pour éviter que de telles exemptions ne se reproduisent.
- ➜ Les fédérations veilleront au respect des critères de Copenhague régissant l'adhésion à l'UE, qui citent les droits syndicaux dans le cadre des droits humains.

Le dialogue social sectoriel de l'UE

Le dialogue social de l'UE, au niveau intersectoriel ou sectoriel, permet de négocier des normes sociales minimales juridiquement contraignantes dans l'UE, lorsque les partenaires sociaux le souhaitent et que la Commission accepte de transposer l'accord en directive destinée à être adoptée par le Conseil, conformément à l'article 155.2 du TFUE.

La FSESP a intenté une action en justice contre le refus sans précédent de la Commission européenne de mettre en œuvre, au moyen d'une directive, un accord entre partenaires sociaux sur les droits à l'information et à la consultation en cas de restructuration des administrations publiques. Cet accord visait à combler les lacunes relatives aux droits à la consultation des travailleurs mentionnés cidessus. L'arrêt de septembre 2021 a confirmé l'absence de règles et l'entière latitude conférée à la Commission quant aux futurs accords entre partenaires sociaux.

Sur le plan politique, toutefois, cette action en justice a conduit à un débat sur les lacunes du dialogue social et la Commission a entamé un réexamen des règles. Après deux décennies d'inertie, les partenaires sociaux intersectoriels négocieront prochainement un nouvel accord sur le télétravail (et sur le droit à la déconnexion), qui sera juridiquement contraignant. Au niveau des gouvernements centraux, les partenaires sociaux viennent d'adopter un accord sur la numérisation, qu'ils souhaitent voir transposé en directive, et le secteur du gaz réfléchit à la possibilité de négocier une directive. Ces éléments pourraient contribuer à un renouveau du dialogue social de l'UE.

- Les trois fédérations évalueront les résultats du réexamen du dialogue social, qui prendront la forme d'une Communication sur le dialogue social de l'UE et d'une Recommandation du Conseil sur le dialogue social national prévus pour début 2023. La position de la FSESP et d'EuroCOP, parmi d'autres fédérations syndicales européennes, est qu'il n'y a pas de dialogue social sans négociation collective et que le pouvoir discrétionnaire de la Commission doit être limité (voir ici).
- Les fédérations continueront de se demander s'il serait possible d'établir des liens entre les forces armées et de police et les comités de dialogue social sectoriel pour les gouvernements centraux/fédéraux et les administrations locales et régionales, et selon quelles modalités.

Le Conseil de l'Europe et l'OIT

Il est possible, et recommandé de fait, d'utiliser les voies contentieuses offertes par le Conseil de l'Europe et l'OI. EUROMIL et EuroCOP ont été particulièrement actives dans ce domaine, obtenant un certain succès pour les militaires irlandais et italiens et des résultats plus mitigés pour les agents de police irlandais. On trouvera plus de détails sur la marche à suivre dans le rapport concernant le projet et dans les présentations faites aux séminaires régionaux, ainsi que dans le rapport FSESP/ETUI de 2008 intitulé *Better defending and promoting trade union rights in the public sector*, disponible ici.

Les différentes actions envisageables devraient idéalement être introduites en parallèle chaque fois que cela est possible, chaque niveau/mécanisme présentant ses propres avantages/inconvénients au regard du délai requis pour mener les procédures à leur terme (le délai étant plus long à l'OIT qu'au Conseil de l'Europe) et de la nature des « sanctions » (politiques, ou juridiques ou semi-juridiques). Une procédure de réclamation collective auprès du Comité des droits sociaux du Conseil de l'Europe dure, en moyenne, 18 mois, tandis que les procédures similaires pouvant être engagées auprès de l'OIT sont plus longues ; les procédures de signalement requièrent en moyenne un laps de temps très long avant que des sanctions effectives ne soient prononcées.

Le Comité européen des droits sociaux du Conseil de l'Europe

Le rapport soumis pour la première fois en juin dernier par les trois fédérations au Comité européen des droits sociaux (CEDS) du Conseil de l'Europe aborde certaines des principales difficultés rencontrées par les syndicats des services publics pour revendiquer leur droit syndical, leur droit de négociation et leur droit à des actions collectives (voir ici). Ce rapport a été salué par le CEDS et c'est la première fois qu'un rapport horizontal – et non national – lui est remis.

Parmi les 32 pays concernés, la Turquie est le seul à ne pas avoir encore ratifié les articles 5 (droit syndical) et 6 (droits de négociation collective, à des actions collectives et de grève) de la Charte sociale européenne révisée (CSER). Cependant, l'Autriche, le Luxembourg et la Pologne ont introduit une exemption générale au droit à des actions collectives, et les PaysBas et la Serbie ont exclu les forces armées.

Le Protocole additionnel à la Charte sociale européenne qui prévoit un système de réclamations collectives n'a pas encore été ratifié par les 16 pays suivants, ce qui aggrave les difficultés : l'Albanie, l'Allemagne, l'Autriche, le Danemark, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, la Macédoine du Nord, Malte, le Monténégro, la Pologne, la Roumanie, la Serbie et la Turquie.

- ➜ Les affiliés seront tenus informés de la réponse du CEDS au rapport des fédérations
- ➜ Les fédérations vont renforcer leurs liens avec le CEDS afin d'améliorer la façon dont il traite des questions des droits syndicaux dans les services publics

L'OIT

Les droits fondamentaux que sont le droit syndical et le droit de négociation sont énoncés dans les Conventions 87 (liberté syndicale et droit syndical) et 98 (droit d'organisation et de négociation collective) de l'OIT, qui ont été ratifiées par l'ensemble des pays sur lesquels porte ce projet. Les Conventions 151 et 154 sur les relations de travail et la négociation collective dans les services publics prévoient des droits supplémentaires qui peuvent être utiles aux syndicats des services publics. D'après le Comité d'experts de l'OIT, seuls des (groupes restreints de) hauts fonctionnaires responsables de l'administration de l'État peuvent être légitimement exclus du droit syndical, du droit de négociation et du droit à des actions collectives. Pour ce qui est des militaires et des agents de police, une telle décision est laissée à la discrétion des pouvoirs publics, mais cela ne saurait justifier leur exclusion de l'exercice de ces droits.

De nombreux pays n'ont pas ratifié les Conventions 151 et/ou 154 de l'OIT : l'Allemagne, l'Autriche, la Bulgarie, la Croatie, l'Estonie, la France, l'Irlande, la Lituanie, le Luxembourg, Malte, le Monténégro, la Pologne, la Serbie et la Turquie.

» Si les pays qui ont ratifié les Conventions 151 et 154 n'accordent pas tous la totalité des droits syndicaux aux forces militaires et aux services de police, ils sont davantage susceptibles de le faire *in fine* lorsque ces Conventions sont ratifiées. Les fédérations tiendront des réunions nationales ciblées pour examiner plus avant les possibilités de ratification des Conventions 151 et 154 de l'OIT.

EPSU
EPSU

EPSU

www.epsu.org https://eurocop.org https://euromil.org

Avec le soutien financier de l'Union Européenne