

**EUROPEAN COMMITTEE OF SOCIAL RIGHTS
COMITE EUROPEEN DES DROITS SOCIAUX**



14 avril 2004

Pièce n° 4

**Réclamation collective n° 23/2003
Syndicat occitan de l'éducation
c. France**

**OBSERVATIONS DE LA
CONFÉDÉRATION EUROPÉENNE DES SYNDICATS
(CES)
SUR LE BIEN-FONDE**

enregistrées au Secrétariat le 8 avril 2004

**Observations
de la Confédération Européenne des Syndicats (CES)**

**concernant
la réclamation collective N° 23/2003**

**introduite par
le Syndicat occitan de l'éducation
contre
la France**

(9 avril 2004)

Introduction

La CES félicite la France d'avoir ratifié non seulement la Charte sociale européenne révisée (CESR) mais aussi le Protocole de Réclamations collectives. Elle espère qu'avec ses procédures la France peut mieux se conformer avec ses obligations internationales concernant les droits sociaux fondamentaux.

En se référant aux observations antérieures¹ la CES rappelle qu'elle est appelée à contribuer au processus de contrôle de l'application de la Charte sociale européenne (CSE) comme celle de la Charte sociale européenne révisée (CSER).

Le contenu

Description de la situation

Le Syndicat occitan de l'éducation a déposé réclamation contre la France devant le Comité européen des Droits sociaux. Celui-ci a déclaré la réclamation [recevable](#) le 13 février 2004.

La réclamation n° 23/2003, enregistrée le 18 novembre 2003, porte sur les articles 5 (droit syndical) et 6 (droit de négociation collective) de la Charte sociale européenne révisée. 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.

Selon l'article L. 133-2 du Code du travail français applicable dans la fonction publique, la représentativité des organisations syndicales est déterminée sur la base des critères suivants : effectifs (audience), indépendance, cotisations, expérience, ancienneté, attitude patriotique pendant l'Occupation.

La loi du 16 décembre 1996 (art. 94) a apporté des modifications substantielles au droit en la matière en introduisant un article 9 *bis* dans la loi du 13 juillet 1983.

Désormais, sont regardés comme représentatifs de l'ensemble des fonctionnaires des trois fonctions publiques les syndicats ou unions de syndicats de fonctionnaires qui, soit disposent d'au moins un siège dans chacun des conseils supérieurs, soit recueillent au moins 10 % de l'ensemble des suffrages exprimés lors des élections organisées pour la désignation des représentants du personnel dans les commissions administratives paritaires des trois fonctions publiques et au moins 2 % des suffrages exprimés lors de ces mêmes élections dans chaque fonction publique.

Sont considérées comme unions de syndicats pour l'application des nouvelles dispositions les unions dotées statutairement d'organes dirigeants propres et de moyens permanents.

Le même article 94 a modifié les titres II, III, IV du statut général en instituant un second tour pour les élections des représentants du personnel dans les commissions administratives paritaires.

¹ Commençant avec les premières observations de la CES (réclamation N° 1/1998 par la Commission internationale de Juristes contre le Portugal)

Désormais, seules les organisations syndicales représentatives peuvent présenter des listes de candidats au premier tour. Un second tour est organisé si les organisations syndicales représentatives n'ont pas déposé de listes ou si, celles-ci ayant déposé des listes, le nombre de votants est inférieur à un quorum fixé par le décret n° 97-40 du 20 janvier 1997, modifiant le décret n° 82-451 du 28 mai 1982 relatif aux commissions administratives paritaires de l'Etat (JO 21 janvier 1997, p. 1035), à la moitié du nombre des électeurs inscrits.

Sont considérées comme représentatives, pour l'application de ces dispositions, les organisations syndicales de fonctionnaires régulièrement affiliées à une union de syndicats remplissant les conditions définies à l'article 9 *bis* de la loi du 13 juillet 1983 et les organisations syndicales de fonctionnaires satisfaisant, dans le cadre où est organisée l'élection, aux dispositions de l'article L. 133-2 du Code du travail.

La jurisprudence internationale

Concernant la « représentativité » et ses critères la situation en France récemment a été examinée par les comités internationaux compétents dans la matière. Ils n'ont pas trouvé des contradictions ni avec la Charte sociale européenne révisée ni avec les principes de la liberté syndicale qui sont à la base des articles 5 et 6 de la Charte sociale européenne (révisée).

Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU (2001)

La réclamation se base principalement sur la jurisprudence du Comité des droits économiques, sociaux et culturels qui a examiné la situation en France en 2001. Dans des termes généraux ce Comité a exprimé des préoccupations sur la situation en France et recommandé que le Gouvernement veille à ce que les critères de participation, en particulier la condition de «représentativité», ne fassent pas obstacle à l'exercice du droit des syndicats ²:

D. Principaux sujets de préoccupation

....

18. Le Comité note avec préoccupation que les critères de «représentativité» imposés aux syndicats pour participer à certains processus, tels que les négociations collectives, risquent d'exclure les petits syndicats ou les nouveaux au profit des organisations syndicales plus grandes et établies depuis plus longtemps et, partant, de compromettre le droit de tous les syndicats d'exercer librement leurs activités, conformément à l'alinéa *c* du paragraphe 1 de l'article 8 du Pacte.

E. Suggestions et recommandations

.....

29. Le Comité recommande que l'État partie veille à ce que les critères de participation, en particulier la condition de «représentativité», ne fassent pas obstacle à l'exercice du droit des syndicats, quels que soient leurs effectifs, de participer librement à des procédures telles que les négociations collectives, conformément à l'alinéa *c* du paragraphe 1 de l'article 8 du Pacte.

² Observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels : France. 30/11/2001. E/C.12/1/Add.72. (Concluding Observations/Comments)

Comité de la liberté syndicale de l'OIT (2003)

Dans le cas No. 2193³ le Comité de la liberté syndicale a examiné la situation en profondeur et a conclu que le système législatif actuel est en conformité avec les principes de la liberté syndicale :

681. Le comité note que la plainte porte sur la compatibilité des dispositions législatives et réglementaires applicables à la fonction publique, et relatives à la détermination de la représentativité d'une organisation syndicale et l'octroi de privilèges qui en découlent, avec les principes de la liberté syndicale en la matière. Le comité constate que le plaignant ne remet pas en cause le principe même de la distinction entre organisations syndicales selon leur degré de représentativité. ...

[...]

686. S'agissant du cas d'espèce, le comité note à titre préliminaire que les critères de représentativité sont fixés par la loi et qu'ils le sont aux fins de la participation aux différentes instances paritaires consultées par l'administration sur la carrière et les conditions de travail des fonctionnaires.

687. Pour ce qui est des critères proprement dits, le comité note que ceux sur lesquels se fonde la présomption de représentativité répondent aux exigences rappelées ci-dessus en tant qu'ils reposent sur des données concrètes immédiatement vérifiables. Cette considération vaut aussi pour les critères de droit commun qui, même s'ils ne sont pas quantifiables comme le souligne le plaignant, sont suffisamment précisés par le Code du travail et se fondent sur des éléments objectifs de composition et de fonctionnement d'une organisation syndicale qu'il est usuel de prendre en compte dans la détermination de la représentativité. Tout en ayant noté qu'il ressort des indications du gouvernement sur la jurisprudence en la matière que la détermination de ces critères n'est pas sans laisser une certaine souplesse d'appréciation à l'administration, le comité souligne que cette souplesse est plutôt favorable aux organisations syndicales dans la mesure où elles n'ont pas à remplir tous les critères de manière cumulative; par ailleurs, cette appréciation s'exerce sous le contrôle du juge administratif, au sujet duquel le comité reviendra ultérieurement. En outre, le comité prend bonne note des explications du gouvernement sur le fait que la représentativité selon les critères de droit commun s'apprécie dans le cadre où est organisée l'élection et que cette condition est de nature plutôt favorable aux organisations syndicales disposant d'une implantation locale.

688. S'agissant de la distinction entre les organisations syndicales bénéficiant d'une présomption de représentativité et celles devant démontrer leur représentativité selon les critères de droit commun, le comité est d'avis que cette distinction pose la question de savoir si la présomption ne favorise pas les premières de telle manière qu'elle constituerait une entrave à la liberté des travailleurs de choisir librement l'organisation à laquelle ils souhaitent appartenir. A la lumière tant des indications que des textes législatifs et réglementaires fournis par le plaignant et le gouvernement, le comité observe que, si la présomption de représentativité tend à favoriser une certaine stabilité dans la représentation des organisations syndicales au sein des instances paritaires, elle ne constitue pas un mode exclusif de désignation des organisations syndicales et que la loi laisse aux autres organisations la possibilité de faire la démonstration de leur représentativité. De plus, la présomption de représentativité ne s'applique qu'au stade de la recevabilité des candidatures; lors de l'élection des représentants du personnel au sein des commissions administratives paritaires, les candidats de toutes les organisations syndicales représentatives sont placés sur un pied d'égalité. Par ailleurs, le comité constate que, en particulier, les organisations syndicales pouvant bénéficier de la présomption de représentativité rattachée à la fédération ou confédération à laquelle elles sont affiliées ne peuvent présenter de listes concurrentes, ce qui est de nature à éviter qu'un groupement représentatif de syndicats n'ait de fait le quasi-monopole de la désignation des candidats aux élections et donc à préserver la liberté des organisations de s'affilier aux fédérations et confédérations de leur choix sans que leur décision ne soit motivée par la perspective de bénéficier automatiquement de la présomption de représentativité. De plus, le comité observe des explications fournies par le gouvernement que le maintien de listes concurrentes entre de telles organisations syndicales n'exclut pas la participation de celles-ci aux élections selon les critères de représentativité de droit commun. Enfin, pour ce qui est de la désignation de l'organisation syndicale par la fédération ou la confédération qui sera mise au bénéfice de la présomption de représentativité, le comité constate que c'est une question interne qui est du ressort des relations entre la fédération ou la confédération et ses affiliés et qu'il appartient aux intéressés eux-mêmes de la régler.

³ Rapport No. 330 (France): Plainte contre le gouvernement de la France présentée par le Syndicat national de l'enseignement technique, Action, Autonome (SNETAA), B.O. Vol. LXXXVI, 2003, Série B, No. 1

689. Le comité constate que l'appréciation de la recevabilité des listes de candidatures par l'administration se fait sous le contrôle du juge, et qu'un tel contrôle peut être exercé en pleine connaissance de cause puisque, aux termes de l'article 15 du décret no 82-451 du 28 mai 1982 - tel que modifié par le décret no 98-1092 du 4 décembre 1998 -, l'administration doit motiver toute décision d'irrecevabilité qui doit être rendue dans un bref délai (au plus tard le jour suivant la date limite de dépôt des candidatures). Le comité constate, des textes d'application joints à la plainte et à la réponse, que le recours au juge s'exerce et est examiné selon une procédure d'urgence et que le rôle et les responsabilités de l'administration en ce qui concerne la recevabilité des listes de candidatures ont été détaillés dans les textes d'application de la loi et notamment dans des notes de services du ministère de l'Education nationale.

690. Des considérations qui précèdent, le comité conclut que le **dispositif législatif** concernant la détermination des organisations syndicales de fonctionnaires représentatives aux fins de l'élection des représentants du personnel aux instances paritaires de la fonction publique **n'est pas incompatible avec les principes de la liberté syndicale.**

Comité européen des droits sociaux (2004)

Le Comité lui-même a examiné la situation en France concernant le secteur privé dans ses dernières Conclusions (2004)⁴:

Représentativité

Pour ce qui est du secteur privé, le Comité prend note de l'arrêt *Caisse d'épargne et de prévoyance d'Alsace c. SUD Caisse d'épargne*, rendu par la Chambre sociale de la Cour de Cassation le 3 décembre 2002. Dans un premier temps, le tribunal d'instance, après avoir constaté que le syndicat SUD Caisse d'épargne ne pouvait se prévaloir d'une expérience certaine, ni d'une ancienneté dans l'entreprise, a affirmé que « l'absence de ces deux critères essentiels de représentativité pouvait être compensée par la présence d'autres critères permettant de déclarer le syndicat représentatif ». En l'espèce, le juge a estimé que l'indépendance du syndicat n'était pas contestée et que son influence était réelle. En confirmant cette interprétation, la Cour de Cassation a relevé que, « dès lors qu'il constate l'indépendance et caractérise l'influence du syndicat au regard des critères énumérés par l'article L. 133-2 du code du travail, le tribunal d'instance apprécie souverainement la représentativité ».

Le Comité prend note du fait que désormais les juges du fond peuvent apprécier la représentativité en fonction du critère d'influence qui ne figure pas parmi ceux qui sont énumérés dans l'article L. 133-2 du code du travail (effectifs, indépendance, cotisation, expérience et ancienneté du syndicat, attitude patriotique pendant l'occupation). Afin de mesurer si l'appréciation de la représentativité des syndicats par les juges du fond en fonction du critère d'influence est conforme à l'article 5, le Comité demande que le prochain rapport indique, en s'appuyant sur des extraits pertinents de la jurisprudence, comment les juges du fond et la Cour de cassation apprécient ce critère.

Conclusions

Le système français

Les conclusions et recommandations des Comités compétents des organisations internationales montrent que la situation en France est conforme aux exigences internationales garantissant la liberté syndicale :

- L'appréciation du Comité des droits économiques, sociaux et culturels n'exprime pas des critiques concernant le corps législatif mais demande à la Partie contractante qu'elle veille sur son application. En plus, ce Comité n'était pas en mesure de prendre en compte les conclusions spécifiques de l'organe compétent de l'OIT, le Comité de la liberté syndicale, qui n'étaient publiées qu'après ses observations finales.
- Le Comité de la liberté syndicale de l'OIT a examiné la situation en France en profondeur. Ses conclusions ont une valeur spécifique parce qu'elles traitent de la même question dans le secteur de l'éducation et prennent en considération tous les aspects de la liberté syndicale (incluant les questions de la négociation collective).

⁴ Conclusions 2004, pp. 189 et 190

- Les conclusions du Comité européen des droit sociaux sont les plus récentes, mais elles concernent plutôt le secteur privé. D'ailleurs elles ne constatent pas un cas de non-conformité.

Le problème spécifique d'une organisation régionale

Dans le cas d'espèce la problématique est encore accrue parce que le syndicat en question est un syndicat régional et ne peut prétendre à une représentativité nationale.

Conclusions finales

Concernant la « représentativité » et ses critères la CES ne peut donc pas soutenir la démarche du Syndicat occitan de l'éducation contre ce dispositif.