



14 septembre 2007

Pièce n° 2

**Conseil européen des syndicats de police (CESP)
c. Portugal
Réclamation n° 40/2007**

**OBSERVATIONS DE LA CONFEDERATION
EUROPEENNE DES SYNDICATS (CES)**

(TRADUCTION)

enregistrées par le Secrétariat le 13 septembre 2007



Charte sociale européenne

Réclamation collective n° 40/2007
présentée par le
Conseil européen des syndicats de police (CESP)
contre
le Portugal

Observations
de la
Confédération européenne des syndicats
(CES)

13 septembre 2007

EUROPEAN TRADE UNION CONFEDERATION
CONFEDERATION EUROPEENNE DES SYNDICATS
John Monks, Secrétaire général
Boulevard du Roi Albert II, 5 • B - 1210 Bruxelles • Tél: +32 2 224 04 11
Fax: +32 2 224 04 54 / 55 • e-mail: etuc@etuc.org • www.etuc.org

Avant de présenter ses observations, la CES tient à indiquer au Gouvernement du Portugal qu'elle se réjouit de ce que ce pays ait non seulement ratifié la Charte sociale européenne révisée (ci-après la « CSER »), mais aussi son Protocole additionnel prévoyant un système de réclamations collectives (ci-après le « Protocole additionnel »). Le Gouvernement contribue ainsi, d'une manière générale, à renforcer la Charte et les droits sociaux fondamentaux ; sur un plan spécifique, il leur confère en outre une plus grande efficacité, en prenant part activement au mécanisme de contrôle prévu par le Protocole additionnel.

Introduction

Dans la présente réclamation portant sur les articles 6 paragraphes 1 et 2 (droit de négociation collective), 21 (droit à l'information et à la consultation) et 22 (droit de prendre part à la détermination et à l'amélioration des conditions de travail et du milieu du travail) de la CSER, le CESP allègue qu'au Portugal, les fonctionnaires de police ne jouissent pas, en pratique, du droit de négociation collective, du droit à l'information et à la consultation, ni du droit de prendre part à la détermination et à l'amélioration des conditions de travail et du milieu du travail.

Le Comité européen des Droits sociaux (ci-après le « CEDS ») a déclaré la réclamation recevable le 21 mai 2007. La Confédération européenne des syndicats (ci-après la « CES ») a été invitée à formuler ses observations, conformément à l'article 7§2 du Protocole additionnel, avant le 14 septembre 2007.

Il convient de noter que les observations ci-après de la CES ont été rédigées en coopération et en consultation avec EUROCOPI¹, organisations affiliée à la CES. Dans le souci de recueillir des commentaires pertinents concernant la réclamation, EUROCOPI a organisé une réunion à Lisbonne le 25 juillet 2007, à laquelle ont participé les syndicats portugais suivants :

Syndicats de police :

SINAPOL – *Sindicato Nacional da Polícia*
SPP – *Sindicato dos Profissionais da Polícia*
ASG – *Associação Independente de agentes de Polícia*
SICCP/PSP – *Sindicato Independente da Carreira de*
*Chefes*²

Confédérations syndicales générales :

¹ EUROCOPI est affiliée à la CES en tant que Fédération syndicale européenne (voir www.etuc.org, rubrique « nous connaître » – « nos membres ») ; elle est en outre dotée, en tant qu'OING, du statut participatif auprès du Conseil de l'Europe et figure sur la liste des OING habilitées à déposer des réclamations collectives – voir : http://www.coe.int/t/e/human_rights/esc/4_collective_complaints/organisations_entitled/OING_List_en.pdf Pour plus d'informations sur EUROCOPI, voir : <http://www.eurocop-police.org/>

² On notera que tous ces syndicats sont légalement constitués et se conforment aux dispositions prévues par la Constitution portugaise, par le code du travail (qui régit la constitution des syndicats et des associations au Portugal), et par la loi relative à l'activité syndicale au sein de la PSP.

USI – *União de Sindicatos Independentes*
UGT – *União Geral de trabalhadores* (membre de la CES)

La CGTP-IN (*Confederação geral de Trabalhadores Portugueses*, elle aussi affiliée à la CES), qui n'a malheureusement pas pu participer à la réunion, souscrit également à ces observations.

Le présent document de la CES a été élaboré dans une très large mesure à partir des observations et informations recueillies par les syndicats précités lors de la réunion de juillet 2007.

Droit interne

La CES et toutes les organisations précitées tiennent tout d'abord à rappeler au CEDS les grands principes énoncés plus particulièrement par la loi n° 14/2002 du 19 février 2002.

L'article 1er de ce texte dispose que les activités syndicales de la PSP (*Polícia de Segurança Pública*, Police de sécurité publique) et, partant, les activités des représentants légaux élus par les personnels de la PSP, sont exclusivement régies par la loi n° 14/2002.

L'article 2 décrit les « *Droits fondamentaux* » conférés aux syndicats de la PSP et à leurs adhérents. On retiendra plus particulièrement le point 6 3, qui dispose en résumé que les autres droits sont également inscrits dans la Constitution.

L'article 3 énonce les « *Restrictions à l'exercice de la liberté syndicale* ». Il importe de souligner qu'il s'agit là des **seules restrictions qui soient prévues** – il n'en existe pas d'autres dans la législation.

L'article 4 définit les « *Garanties* » dont bénéficient les personnels de la PSP en matière d'activités syndicales, ainsi que la protection juridique offerte en cas d'atteintes portées par des tiers à l'encontre de ceux qui exercent de telles activités.

L'article 31 porte sur la « *Légitimité* » dont jouissent les syndicats légalement constitués, qui leur permet de participer et d'intervenir sur des questions soumises à la négociation collective.

L'article 32 expose les « *Principes* » régissant les négociations collectives, notamment le « principe de bonne foi », le droit de demander des informations, et le droit d'en rendre compte.

L'article 34 énonce et régit le « *Droit de négociation collective et les procédures de négociation* ».

L'article 35 dresse la liste des points qui entrent ou peuvent entrer dans le cadre des « *Questions soumises à la négociation collective* ».

Enfin, l'article 38 pose le « *Droit de participation* » des syndicats et en décrit la teneur.

Il importe de noter qu'AUCUN article de cette loi ne prévoit de sanctions pour ceux qui n'en respecteraient pas les dispositions.

Outre cette loi, d'autres textes juridiques sont à prendre en compte ; le cas échéant, il pourra être adressé copie de ces textes (ou des passages pertinents) au CEDS. Sont plus précisément visés :

- la Constitution de la République du Portugal (6^e, 2004) ;
- le Règlement disciplinaire de la PSP – loi n° 7/90 du 20 février 1990 ;
- la loi organique de la PSP – loi n° 5/99 du 27 janvier 1999 ;
- le code du travail – loi n° 99/2003 du 27 août 2003.

Pratique

Les organisations ci-dessus ont soumis les informations qui suivent en précisant que, s'il existe certes un cadre juridique, la pratique s'avère bien différente. La présente réclamation est en fait la seconde déposée contre du Portugal à ce sujet. Lors de la première (réclamation collective n° 11/2000), le CEDS avait jugé les dispositions de la loi n° 14/2002 conformes aux articles 5 et 6 de la Charte sociale. Compte tenu de ce que les faits dénoncés perdurent, la CES, soutenue en cela par les organisations précitées, a décidé de se concentrer davantage sur les pratiques actuelles qui persistent plutôt que sur la situation strictement juridique. A l'appui de la réclamation collective présentée par la CES, les organisations en question souhaitent attirer l'attention sur les points que voici.

Contrairement aux dispositions de l'article 1er, la Direction nationale de la PSP et le Gouvernement utilisent – ce qui n'est pas normal - un autre texte de loi, le « Règlement disciplinaire de la PSP » pour régir les activités syndicales par des procédures disciplinaires et réduire au silence les membres syndiqués; ils vont jusqu'à exercer un chantage sur ceux qui adoptent des positions contraires à celles de la Direction nationale ou du Gouvernement en les menaçant de mesures et sanctions qui ne seront levées que lorsqu'ils se plieront à leurs directives.

L'article 2 de la loi n° 14/2002 est directement inspiré de la Constitution portugaise qui garantit et renforce, en ses articles 55 et 56, la protection juridique des délégués syndicaux dans l'exercice de leurs activités syndicales et veille à ce qu'ils ne puissent en pâtir professionnellement. Cela n'empêche pas la Direction nationale de la PSP et le Gouvernement d'infliger des sanctions à ceux qui sont condamnés à l'issue d'une procédure disciplinaire pour l'exercice d'activités syndicales, ce qui équivaut à entraver professionnellement l'activité des membres des syndicats.

Malgré l'article 3 de la même loi, et bien qu'ils n'aient jamais enfreint les restrictions qui s'y trouvent énoncées, les membres/responsables des syndicats sont constamment soumis à des procédures disciplinaires pour la simple raison qu'ils exercent des fonctions syndicales, comme il est de leur devoir de le faire. Les syndicats sont de ce fait fréquemment amenés à engager des actions en justice contre le PSP et le Gouvernement ; de telles pratiques seraient considérées, dans un Etat démocratique, faire partie intégrante de l'activité syndicale ; au Portugal, il n'en va manifestement pas de même. Pour justifier leurs mesures disciplinaires, le Gouvernement et la Direction de la Police s'appuient invariablement sur le Règlement disciplinaire.

Il est à noter que le Règlement disciplinaire de la PSP a été adopté en 1990, à une époque où le Gouvernement cherchait, par tous les moyens juridiques dont il disposait, à empêcher tout mouvement associatif et syndical au sein de la PSP. Ce n'est qu'en 2002 qu'une nouvelle loi, la loi relative à l'activité syndicale au sein de la PSP, a été adoptée.

Or un principe bien établi du droit portugais veut que, dans la hiérarchie de la législation portugaise, si une loi plus ancienne contredit une loi plus récente, cette dernière l'emporte, annulant ainsi les conflits générés par la première loi. Cependant, les membres syndiqués de la PSP continuent de voir leurs activités entravées et leurs droits syndicaux fondamentaux niés par la Direction de la police et le Gouvernement, qui se fondent sur le Règlement disciplinaire !

En dépit des dispositions de l'article 4 de la loi précitée, qui précise la protection juridique qui leur est conférée, les membres des syndicats sont continuellement gênés dans l'exercice de leurs fonctions. A plusieurs reprises, des responsables et des délégués syndicaux ont été mutés sans que ni eux ni leurs syndicats n'aient eu la possibilité d'être entendus. Dans les procédures engagées contre des membres syndiqués, la Direction de la PSP invoque quasiment à chaque fois (abusivement) l'argument de l'« intérêt public ». Or la PSP n'a pas compétence pour invoquer cet argument ; seul le Gouvernement y est habilité. La PSP continue cependant de l'utiliser et de prendre des mesures contre les membres syndiqués sous prétexte d'« intérêt public ».

Contrairement aux « principes » énoncés à l'article 32, il a été observé à plusieurs reprises que le principe de « bonne foi » n'existait et ne valait manifestement que pour les syndicats ; il ne semblait pas concerner la Direction de la Police ou le Gouvernement.

Par ailleurs, bien que l'article 34 garantisse le droit de négociation collective et mette en place des procédures de négociation, ce droit n'a pas été respecté. Qui plus est, alors qu'ils figurent à l'article 35 parmi les

questions soumises à la négociation, les points ci-après n'ont jamais été discutés avec les syndicats :

- structure des rémunérations et des indices barémiques ;
- système des compléments de rémunération ;
- prestations sociales et prestations sociales spécifiques complémentaires ;
- principes régissant la constitution de la relation d'emploi, sa modification et sa cessation ;
- carrières, y compris les échelles de rémunération correspondantes ;
- horaires de travail et emplois du temps ;
- vacances, absences et congés ;
- hygiène, santé et sécurité sur le lieu de travail ;
- formation et perfectionnement professionnels ;
- principes du Règlement disciplinaire ;
- principes en matière de mobilité ;
- principes régissant les procédures de recrutement et de sélection ;
- processus de classification des services.

Le Gouvernement et, surtout, la Direction de la Police n'ont jamais clairement manifesté la volonté de négocier sur ces questions., Pour autant, cela n'a pas empêché le Gouvernement d'imposer unilatéralement des changements, toujours au détriment des personnels de la Police.

Malgré les dispositions de l'article 38, les syndicats n'ont jamais eu l'autorisation d'intervenir dans :

- l'inspection et la mise en œuvre de mesures concernant l'hygiène, la santé et la sécurité sur le lieu de travail ;
- la gestion, à titre consultatif, des organismes de sécurité sociale des travailleurs du secteur public ou de toute autre institution ayant pour objet de servir les intérêts des personnels de la PSP, à savoir les services sociaux ;
- la réforme des régimes de retraite. Lors de la réforme des régimes de retraite en 2005, le Gouvernement a demandé par écrit aux syndicats de lui soumettre leur avis à ce sujet, ce qu'ils ont fait. Mais le décret-loi modifiant le régime des retraites avait déjà été approuvé en Conseil des Ministres entre-temps;
- la détermination des principes devant guider la politique en matière de formation et de perfectionnement professionnels de la PSP. Cela a conduit le syndicat SINAPOL à créer lui-même un organisme de formation, le Centre des techniques policières, qui s'occupe précisément de ces questions.
- le contrôle de l'exécution des plans socio-économiques ;
- le contrôle de l'amélioration de la qualité des services public ;
- les audits de gestion sur les services publics ;
- l'établissement de demandes sollicitant l'élaboration de textes de loi sur des questions soumises à la négociation ou à la participation des syndicats;

- la définition du régime des accidents du travail et des maladies professionnelles ;
- le droit de présenter des avis consultatifs sur des projets de loi touchant à des domaines relevant de la PSP qui ne sont pas ouverts à la négociation.

Il est donc à noter que, pour ce qui concerne les points 8 et 9 de la partie III de la réclamation du CESP, le Gouvernement refuse de négocier sur les questions visées aux articles 35 et 38 de la loi n° 14/2002 non seulement avec l'ASPP, mais aussi avec tous les syndicats de police du Portugal répondant aux critères établis par la loi !

Comme indiqué plus haut, **AUCUN article de la loi n° 14/2002 ne prévoit de sanctions pour ceux qui n'en respecteraient pas les dispositions.** Il faut en effet que le CEDS sache, en plus des informations fournies par le CESP dans sa réclamation, que les syndicats de police portugais ne disposent d'aucun recours juridique en cas de violation des droits de consultation établis par la loi n° 14/2002. La PSP n'a pas davantage prévu de textes subsidiaires pour réglementer de façon précise l'exercice de ces droits. En l'absence de structures de négociation telles que des commissions paritaires qui se réuniraient régulièrement pour se concerter, il est d'autant plus aisé pour la Direction de la Police et les représentants du Gouvernement de se soustraire à la consultation.

Tout ceci fait qu'il n'y a actuellement aucun dialogue social au sein de la police portugaise, contrairement à ce qu'envisage dans le détail la loi n° 14/2002.

Bien qu'un cadre juridique approprié existe, la situation telle qu'elle se présente dans les faits amène la CES et les organisations syndicales précitées à se poser un certain nombre de questions:

- A quoi sert-il que la Constitution offre aux délégués syndicaux une protection juridique, dès lors que celle-ci, moins en ce qui concerne les syndicats de la PSP, n'est à l'évidence jamais appliquée ?
- Quel est l'intérêt d'une loi relative à l'activité syndicale au sein de la PSP – fût-ce assortie de restrictions qui ont toujours été respectées par les syndicats –, si elle n'est qu'une simple façade juridique et si ses articles et principes fondamentaux relatifs aux droits des membres des syndicats et des personnels de police n'ont pas été et ne sont pas légalement appliqués par la Direction de la Police et le Gouvernement ?
- A quoi sert un code du travail régissant également les activités syndicales dans les domaines non couverts par la loi relative à l'activité syndicale au sein de la PSP, s'il n'est pas (correctement) appliqué ?
- Comment se fait-il que le Règlement disciplinaire de la PSP, texte datant de 1990 et élaboré douze ans avant la constitution des

syndicats, à une époque où le Gouvernement cherchait par tous les moyens juridiques dont il disposait – en l'occurrence, le Règlement disciplinaire – à empêcher tout mouvement associatif et syndical au sein de la PSP, puisse encore être utilisé pour s'attaquer à des membres syndiqués de la PSP et au syndicalisme ? Une nouvelle loi adoptée en 2002, la loi relative à l'activité syndicale au sein de la PSP, a été élaborée pour le PSP. Or dans la hiérarchie de la législation portugaise, si une loi plus ancienne contredit une loi plus récente, cette dernière l'emporte, annulant ainsi les conflits générés par la première.

- Comment se fait-il qu'une institution telle que la Police de sécurité publique qui, aux termes de l'article 1er de sa loi organique, « a pour mission de défendre la légalité démocratique et de garantir la sécurité interne et les droits des citoyens, conformément aux dispositions prévues par la Constitution et la législation », ne le fasse pas en son sein et continue de s'en prendre aux représentants légitimement élus d'autres institutions et organisations, telles que les syndicats ?
- Comment se fait-il qu'un Gouvernement, lui aussi légitimement élu, puisse soutenir et prendre de telles mesures à l'encontre des syndicats, alors qu'il devrait s'attacher à les empêcher et à y mettre fin, en vertu des obligations qui sont les siennes au regard du droit interne et du droit international ?

En résumé, on peut se demander ce qu'apportent tant de protections légales si elles ne sont jamais correctement appliquées, en particulier par les institutions chargées précisément de veiller à leur application et à leur respect.

Conclusion

Compte tenu des informations soumises par le réclamant, et en particulier par EUROCCOP et les organisations syndicales précitées, la CES considère elle aussi que le Portugal n'applique pas de manière satisfaisante les articles 6 paragraphes 1 et 2, 21 et 22 de la CESER, et soutient par conséquent la réclamation présentée par le CESP.

Bruxelles, le 13 septembre 2007.