

**CONSIDERATIONS SUR LA LIBERTE SYNDICALE
DANS LA MATIERE DE LA FONCTION PUBLIQUE ET
JURISPRUDENCE DE LA COUR EUROPEENNE
DE JUSTICE**

Maître de Conférences Alina Livia NICU
Université de Craiova

Rezumat: *Lucrarea are ca scop să evidențieze cum jurisprudența Curții Europene de Justiție a influențat pozitiv reglementările din dreptul românesc referitoare la libertatea sindicală și dreptul la grevă al funcționarilor publici. În lucrare sunt prezentate principalele concluzii ale Curții pe categorii tematice de litigii, apoi se prezintă reglementarea românească a acestor teme și se subliniază, în concluzie, că exemplul relațiilor sociale din Uniunea Europeană a ajutat legiuitorul român să elaboreze texte mai aproape de necesitățile practice legate de funcția publică și de libertatea sindicală, fără să se mai treacă prin perioadele lungi de testate a unor texte în practica socială care ar fi dus la aceleași semne de întrebare care au apărut în practica de la nivelul Uniunii Europene.*

Cuvinte-cheie: *administrație publică, funcție publică, funcționar public, dreptul de asociere sindicală, dreptul la grevă*

Abstract: *The paper aims to highlight how the European Court of Justice positively influenced the rules of the Romanian law, relating to the union's freedom and the right to strike of the civil servants. In the paper there are presented the main conclusions of the Court on thematic categories of litigation. It stresses on the fact that the example of social relations in the European Union has helped the Romanian legislature to draw up the texts closer to the practical needs, that are related to the public and union's*

freedom, without going through the long periods of testing the texts in social practice, which would have led to the same issues that have arisen in the practice of the European Union.

Keywords: *civil service, civil servants, public administration, the right to strike, the right to union's association*

Les relations sociales évoluent continuellement. Les gens font tout leur possible pour que celles-ci fonctionnent au mieux. Même si leurs actions n'atteignent pas toujours un résultat positif, l'importance des essais de réforme des rapports sociaux en Roumanie sera pourtant indubitable. Durant la période 1990-1999, il y a eu chez nous de nombreux débats au sujet de la stabilité des fonctionnaires publics dans leurs fonctions respectives, comme aussi sur le droit des fonctionnaires publics de constituer des syndicats et sur le droit des fonctionnaires publics de faire la grève. Le législateur roumain en a conclu qu'il était nécessaire de réglementer ces aspects et, par l'entrée en vigueur de la Loi N° 188/1999 sur le Statut des fonctionnaires publics, il a consacré le principe de la stabilité dans la fonction¹, le droit d'association syndicale² et le droit de faire la grève.³ L'actuelle manière de réglementation du droit d'association et du droit à la grève a pris contour aussi bien sous l'influence des réglementations émises par les institutions de l'Union Européenne, respectivement sous celle de la pratique de la Cour Européenne de Justice. En analysant les réglementations émises par les institutions de l'Union Européenne au sujet de la fonction publique, l'on voit que, dans l'Article 24 du «*Statut des fonctionnaires des Communautés européennes*», ce droit est réglementé ainsi: «*Les fonctionnaires jouissent du droit d'association; ils peuvent notamment être membres d'organisations syndicales ou professionnelles de fonctionnaires européens.*» Comme toute réglementation, ne pouvant préciser dans son contenu les détails de la multitude de situations pratiques émergentes, et encore s'agissant d'une nouvelle espèce de fonction publique, sise directement au niveau d'une

¹ Art. 4 let. f, La Loi N° 188/1999.

² Art. 29, La Loi N° 188/1999.

³ Art. 30, La Loi N° 188/1999.

association d'Etats, bon nombre de litiges se manifestent au sujet de l'exercice du droit à l'association syndicale. La jurisprudence de la Cour Européenne de Justice en matière de fonction publique sise au niveau des institutions communautaires dans le sous-domaine "Liberté syndicale" est particulièrement intéressante. Les fonctionnaires et les agents des institutions des Communautés Européennes ont été confrontés au premier problème suscité par l'exercice même du droit d'association syndicale. Ainsi, la Cour Européenne de Justice a dû établir que:¹ *«Il appartient aux institutions communautaires, et aux organismes qui y sont assimilés pour l'application du statut des fonctionnaires en vertu de l'article 1er dudit statut, de ne rien faire qui puisse entraver l'exercice de la liberté syndicale reconnue par les dispositions de l'article 24 bis. La liberté syndicale, ainsi reconnue implique, selon les principes généraux du droit du travail, non seulement le droit, pour les fonctionnaires et agents, de constituer librement des associations de leur choix, mais encore celui, pour ces associations, de se livrer à toute activité licite pour défendre les intérêts professionnels de leurs membres. Il s'ensuit, en premier lieu, que les institutions et les organismes communautaires ne sauraient interdire à leurs fonctionnaires et agents d'adhérer à une organisation syndicale ou professionnelle et de participer aux activités syndicales, ni de les pénaliser sous quelque forme que ce soit en raison de cette affiliation ou de ces activités. Il en résulte, en second lieu, que les institutions et les organismes communautaires doivent accepter, sans faire de distinction de traitement injustifiées entre les organisations syndicales et professionnelles, que celles-ci jouent le rôle qui leur appartient, en déployant notamment des actions en vue d'informer les fonctionnaires et agents, de représenter ceux-ci auprès de ces institutions et organismes et de participer à la concertation avec ces institutions et organismes dans toutes les matières intéressant le personnel.»*

¹ Arrêt du 18 janvier 1992, Maurissen et Union syndicale/Cour des comptes, Affaires jointes C-193/87 et C-194/87, Recueil de jurisprudence 1990, page I-00095 et arrêt du Tribunal de Première instance (quatrième chambre) du 10 décembre 1992, Calvin E. Williams/Court des comptes, Affaire T-33/91, Recueil de jurisprudence 1992, page II-02499, www.curia.europa.eu.

La Cour a eu à résoudre des litiges concernant la capacité d'être en justice et les limites de l'exercice de la liberté syndicale. Ainsi, la Cour a estimé que:¹ *«La liberté syndicale reconnue par l'article 24 bis du statut des fonctionnaires implique, non seulement le droit, pour les fonctionnaires et agents, de constituer librement des associations de leur choix, mais encore celui, pour ces associations, de se livrer à toute activité licite dans la défense des intérêts professionnels de leurs membres, notamment au moyen d'actions en justice»*. De ce fait une association professionnelle, dûment qualifiée, est en droit de former, en vertu de l'article 173, alinéa 2, du traité CEE, un recours en annulation contre les décisions dont elle est destinataire ainsi que d'intervenir dans les conditions de l'article 37 du statut de la Cour, dans les litiges soumis à la Cour. Par contre, dans le cadre de la procédure de réclamation et de recours instituée par les articles 90 et 91 du statut des fonctionnaires, conçue exclusivement en vue des litiges individuels, un recours direct par une association professionnelle ne peut être retenu. Et que ² *«Les décisions relatives aux conditions dans lesquelles les fonctionnaires peuvent exercer les droits syndicaux touchent à l'exercice du droit syndical reconnu par l'article 24 bis du statut. De pareilles décisions comportent donc des effets juridiques et ne sauraient être regardées comme de simples mesures internes d'organisation du service.»*

Au sujet des limites de l'exercice de la liberté syndicale, la Cour Européenne de Justice a aussi décidé que:³ *«Si la liberté syndicale constitue un principe général du droit du travail, son contenu ne saurait être étendu jusqu'à inclure l'obligation pour les institutions et les organismes communautaires de mettre leurs services de messagerie à la disposition des organisations syndicales pour la distribution au personnel des communications émanant de ces organisations. L'article 24 bis du statut, qui*

¹ Arrêt du 8 octobre 1974, Union syndicale-Service public européen – Bruxelles, Denise Massaet Roswitha Kortner contre Conseil des Communautés européennes, Affaire 175-73, Recueil de jurisprudence 1974, page 00917, www.curia.europa.eu.

² Arrêt de la Cour du 11 mai 1989, Henri Maurissen et Union syndicale contre la Cour des comptes des Communautés européennes, Affaires jointes 193 et 194/87, Recueil de jurisprudence 1989 page 01045, www.curia.europa.eu.

³ Arrêt du 18 janvier 1992, Maurissen et Union syndicale/Cour des comptes, Affaires jointes C-193/87 et C-194/87, Recueil de jurisprudence 1990, page I-00095, www.curia.europa.eu.

exprime la reconnaissance de la liberté syndicale dans le cadre de la fonction publique communautaire, n'ajoute aucune précision en ce qui concerne l'octroi de telles facilités. Aucune obligation n'incombe, à cet égard, à une institution ou à un organisme communautaire à défaut de dispositions générales d'exécution ou d'accord avec une organisation syndicale ou professionnelle complétant sur ce point l'article 24 bis, précité.» Et les institutions et les organismes communautaires sont tenus de respecter les activités syndicales qui s'avèrent nécessaires en vue d'assurer une participation efficace au processus de concertation dans lequel s'insère la procédure prévue par la décision du Conseil du 23 juin 1981 et dont l'objet est de lui permettre de prendre ses décisions en matière de personnel en toute connaissance de cause. En effet, la liberté syndicale implique précisément la possibilité, pour les syndicats, de participer à une telle concertation et d'être ainsi associés à la formation des décisions. Il s'ensuit de là que, lorsque la Commission décide de réunir les représentants des organisations syndicales ou professionnelles en vue de préparer les propositions à soumettre au Conseil en matière de modifications statutaires et d'évolution des rémunérations et des pensions, ces représentants doivent se voir accorder les facilités nécessaires pour leur permettre de participer aux réunions. Ainsi, les représentants syndicaux doivent bénéficier à cette fin de dispenses de service, selon des modalités à fixer, par voie unilatérale ou conventionnelle, par les autorités des institutions et organismes communautaires».

Au sujet de la période non-ouvrable dédiée à l'exercice du droit à la grève, la Cour Européenne de Justice a décidé que:¹ *«Selon un principe reconnu dans le Droit du Travail des Etats membres, salaires et traitements afférents aux jours de grève ne sont pas accordés à ceux qui y ont participé. Ce principe s'applique dans les rapports entre les institutions des Communautés et leurs fonctionnaires. Cette constatation n'implique en rien une prise de position sur l'existence d'un droit de grève pour les fonctionnaires ni sur les modalités régissant éventuellement l'exercice d'un*

¹ Arrêt du 18 mars 1975, Marie-Louise Acton et autres contre Commission des Communautés européennes, Affaires jointes 44, 46 et 49-74, Recueil de jurisprudence 1975, page I-00383, www.curia.europa.eu.

tel droit. La décision d'une institution de ne pas payer les jours de grève, ne saurait être invalidée du fait que les autres institutions se sont abstenues d'arrêter les mesures qu'elles auraient pu prendre légitimement.» Au sujet des obligations incombant aux contrôleurs (qui pointe l'arrivée des ouvriers), la Cour a aussi disposé que:¹ *«Les activités de représentation du personnel doivent être prises en considération, lors de l'établissement du rapport de notation des fonctionnaires concernés, de manière à ce que ces derniers ne soient pas pénalisés du fait de l'exercice de telles activités. Dans ces conditions, bien que le notateur et le notateur d'appel soient uniquement habilités à porter une appréciation sur les prestations que le fonctionnaire titulaire d'un mandat de représentation du personnel fournit dans le cadre de l'emploi auquel il est affecté, à l'exclusion des activités liées audit mandat, lesquelles ne relèvent pas de leur autorité, ils doivent néanmoins tenir compte des contraintes liées à l'exercice des fonctions de représentation. Plus précisément, il leur appartient, le cas échéant, de tenir compte du fait que l'intéressé n'a pu fournir, auprès de son service, qu'un nombre de jours de travail inférieur au nombre normal de jours ouvrables au cours de la période de référence, conformément aux dispositions statutaires. Les aptitudes et le travail de ce fonctionnaire doivent, dès lors, être appréciés, aux fins de la notation, sur la base des prestations que l'institution est normalement en droit d'attendre de la part d'un fonctionnaire de même grade, durant une période correspondant au temps qu'il a effectivement consacré à son activité auprès de son service d'affectation, après déduction du temps consacré, dans les conditions statutaires, à son activité de représentation.»* De par l'Arrêt du Tribunal de première instance (troisième chambre) du 21 octobre 1992, Henri Maurissen contre la Cour des comptes des Communautés européennes, La Cour a établi que: *«Conformément au statut, les représentants du personnel doivent se voir accorder par l'institution dont ils relèvent, les facilités qui s'avèrent nécessaires à*

¹ Arrêt du Tribunal de première instance (quatrième chambre) du 5 novembre 2003, Giorgio Lebedef contre la Commission des Communautés européennes, Affaire T-326/01, Recueil de jurisprudence - fonction publique 2003 page IA-00273 page II-01317 et Arrêt du Tribunal de première instance (quatrième chambre) du 5 novembre 2003, Affaire T-98/02, Recueil de jurisprudence - fonction publique 2003 page IA-00277, page II-01343, www.curia.europa.eu.

l'exercice de leurs fonctions de représentation. En outre, la liberté syndicale, reconnue à l'article 24 bis, implique notamment que les représentants syndicaux bénéficient, pour leur part, de dispenses de service en vue de participer à la concertation avec les institutions. Il en résulte, en particulier, que les activités de représentation du personnel doivent être prises en considération, lors de l'établissement du rapport de notation des fonctionnaires concernés, de manière à ce que ces derniers ne soient pas pénalisés du fait de l'exercice de telles activités. Dans ces conditions, bien que les notateur et notateur d'appel soient uniquement habilités à porter une appréciation sur les prestations que le fonctionnaire titulaire d'un mandat de représentation du personnel fournit dans le cadre de l'emploi auquel il est affecté, à l'exclusion des activités liées audit mandat, lesquelles ne relèvent pas de leur autorité, ils doivent néanmoins tenir compte des contraintes liées à l'exercice des fonctions de représentation. Il leur appartient, plus précisément, de tenir compte du fait qu'en raison de ses activités de représentation, un fonctionnaire noté n'a pu fournir, auprès de son service, qu'un nombre de jours de travail inférieur au nombre normal de jours ouvrables au cours de la période de notation. Les aptitudes et le travail de ce fonctionnaire doivent, dès lors, être appréciés, aux fins de la notation, sur la base des prestations que l'institution est normalement en droit d'attendre de la part d'un fonctionnaire de même grade, durant une période correspondant au temps qu'il a effectivement consacré à son activité auprès de son service d'affectation, après déduction du temps consacré, dans les conditions prévues par le statut, à son activité de représentation.» La Cour a aussi estimé qu'un congé syndical peut être accordé en tant que bénéfice.¹

La Cour Européenne de Justice s'est aussi prononcé au sujet de la possibilité de dénonciation par les syndicats ou par d'autres organisations professionnelles, des accords-cadre conclus antérieurement avec

¹ Arrêt du Tribunal de première instance (quatrième chambre) du 20 septembre 2000, Patrizia De Palma, Jacqueline Escale, Claudine Hamptaux et Harry Wood contre Commission des Communautés européennes, Affaire T-203/99, *Recueil de jurisprudence - fonction publique 2000*, page IA-00185; page II-01, www.curia.europa.eu.

l'administration, en établissant que¹ *«Même si un accord-cadre concernant les relations entre une institution et les organisations syndicales et professionnelles, ne contient aucune disposition relative aux modalités de résiliation ou de dénonciation et notamment à la durée du préavis à respecter, cette absence ne saurait cependant signifier que l'accord-cadre ne peut pas être dénoncé. En effet, une convention conclue entre l'administration et les organisations syndicales et professionnelles pour une durée indéterminée, doit pouvoir prendre fin, en l'absence de dispositions particulières, par une dénonciation soit de l'administration, soit de la totalité des organisations syndicales et professionnelles signataires, moyennant un délai de préavis raisonnable.»* Et *«Il ne saurait être admis qu'un accord conclu entre l'administration et les organisations syndicales et professionnelles pour une durée indéterminée et sans être assorti de dispositions fixant les conditions de sa dénonciation ou de sa résiliation, puisse lier les parties signataires indéfiniment et ne puisse prendre fin par la dénonciation de l'une d'entre elles. En particulier, il ne saurait être exclu que l'administration puisse dénoncer un tel accord, conformément au principe de bonne administration, dès lors qu'elle respecte un délai raisonnable entre l'annonce de son intention de procéder à une telle dénonciation et la dénonciation effective de l'accord.»*²

Revenons-en au droit national roumain. Les fonctionnaires publics de Roumanie ont la garantie du droit à l'association syndicale, ceux-ci pouvant fonder des organisations syndicales, y adhérer et exercer n'importe quel mandat attribué dans le cadre de celles-ci. Si un haut fonctionnaire public ou un fonctionnaire public dirigeant vient d'être élu dans les organes dirigeants des organisations syndicales, celles-ci auront l'obligation, dans un terme de 15 jours depuis son élection dans les organes dirigeants des organisations syndicales, d'opter pour l'une des deux fonctions. Si l'option manifestée est

¹ Ordonnance du Président du Tribunal du 31 juillet 2002, Giorgio Lebedef contre la Commission des Communautés européennes, Affaire T-191/02 R, *Recueil de jurisprudence - fonction publique* 2002 page

I-A-00139; page II-00741, www.curia.europa.eu.

² Arrêt du 12 avril 2005, Giorgio Lebedef contre la Commission des Communautés européennes, Affaire

T-191/02 R, *Recueil de jurisprudence - fonction publique*, page II-00407, www.curia.europa.eu.

à la faveur de l'activité dans la fonction dirigeante dans le cadre des organisations syndicales, les rapports de service seront suspendus, pour une période égale au mandat rempli dans la fonction pour laquelle celui-ci aura opté. Dans l'article 29, alinéa 4, de la Loi N° 188/1999 sur le Statut des fonctionnaires publics, le législateur roumain précise que: «*les fonctionnaires publics peuvent s'associer dans des organisations professionnelle ou dans d'autres organisations ayant pour but la protection de leurs intérêts professionnels.*» Nous estimons que la réglementation du droit d'association à la faveur des fonctionnaires publics est un aspect positif, avec des implications directes sur le niveau de la qualité du travail de l'administration publique. Le fonctionnaire public, ayant la conscience d'être représenté par une structure spécialement constituée dans le but de surveiller la manière dont se déroulent les rapports de service, de prévenir les abus possibles dans le cadre des rapports de subordination hiérarchique, défavoriser l'objectivité dans l'appréciation de son activité, n'en sera que plus sérieusement motivé à continuellement accroître le niveau qualitatif de sa propre activité¹.

Un autre aspect positif, qui témoigne du retour à la normalité des relations sociales existantes dans la société roumaine, revenue à la démocratie après le moment 22 décembre 1989, est la reconnaissance, pour les fonctionnaires publics, du droit à faire la grève. Nous estimons que le législateur a agi correctement lorsqu'il a établi, dans la Loi sur le Statut des fonctionnaires publics, article 30 alinéa 2, que «*les fonctionnaires publics qui se trouvent en grève ne bénéficient de salaires, ni d'autres droits pécuniaires, pour toute la durée de ladite grève.*»

Une telle réglementation correspond au fait que l'activité de l'administration publique est gouvernée par les principes de continuité et d'opérativité, ce qui fait que l'interruption de son activité pour faire la grève affecterait gravement les relations sociales, or il est juste que de tels effets puissent être aussi bien ressentis par même le fonctionnaire qui a choisi d'entrer en grève. Nous pouvons remarquer que le législateur roumain a

¹ Nicu, Alina Livia, *Statutul funcționarului public între plus și minus*, Craiova, Editions Universitaria, 2007, pp.86-87.

éliminé toute discussion au sujet du temps de travail et de l'activité des fonctionnaires publics en tant que dirigeants syndicaux. Pour tous les fonctionnaires, le problème de leur salarisation pour la période de la grève, a été dûment réglé, vu l'influence exercée par l'exemple des relations sociales existantes dans les institutions de l'Union Européenne. Le législateur roumain s'est fondé sur l'exemple desdites relations dans son travail d'élaborer des textes législatifs qui puissent être bien plus près des nécessités pratiques liées à l'exercice de la fonction publique et à celui de la liberté syndicale, sans plus avoir à passer par de longues périodes d'épreuve de ces textes de loi; ces périodes auraient suscité les mêmes signes d'interrogation que la pratique sise au niveau de l'Union Européenne avait eu antérieurement à résoudre.

Bibliographie:

1. Nicu, Alina Livia, *Statutul funcționarului public între plus și minus*, Craiova, Editions Universitaria, 2007