

Résolution CM/ResChS(2013)18

Conseil européen des syndicats de police (CESP) c. Portugal

Réclamation collective n° 60/2010

(adoptée par le Comité des Ministres le 11 décembre 2013,

lors de la 1187e réunion des Délégués des Ministres)

Le Comité des Ministres¹,

Vu l'article 9 du Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives ;

Considérant la réclamation présentée le 18 mars 2010 par le Conseil européen des syndicats de police (CESP) contre le Portugal ;

Eu égard au rapport qui lui a été transmis par le Comité européen des Droits sociaux contenant sa décision sur le bien-fondé, dans lequel il a conclu :

- par 13 voix contre 1, qu'il y a violation de l'article 4§2 de la Charte révisée au motif que les policiers en mission de prévention active (prevenção activa) ou en équipes (serviço de piquete) ne reçoivent pas de rémunération majorée tel que requis ni même une rémunération équivalente à leur rémunération horaire de base.

Il est rappelé que l'objectif de cette disposition est que l'effort accru requis du travailleur qui effectue des heures supplémentaires soit compensé. Il faut par conséquent, en règle générale, non seulement que le travailleur soit rémunéré pour ses heures supplémentaires, mais aussi que le taux de cette rémunération soit majoré par rapport aux taux de salaire normal (Conclusions I, Observations interprétatives de l'article 4§2). Il peut également être fait recours à un congé en compensation des heures supplémentaires à condition que ce congé soit plus long que la durée des heures supplémentaires accomplies (Conclusions XIV-2, Belgique).

Il est admis également que la compensation des heures supplémentaires puisse obéir à des systèmes mixtes qui consisteraient, par exemple, à rémunérer ces heures au taux normal, mais en complétant cette rémunération par un congé compensatoire, ou encore à capitaliser les dépassements horaires sur un « compte-épargne-temps ». A cette façon de procéder il peut être dérogé dans certains cas, tels que celui des cadres exerçant des responsabilités particulières et des personnels dont l'activité le justifie. Ainsi certains fonctionnaires de police de haut rang peuvent ne pas bénéficier de suppléments de rémunération, cette exception ne pouvant toutefois s'étendre à l'ensemble des gradés de la police n'exerçant que des fonctions d'encadrement, et n'impliquant pas de responsabilités particulières, et ce quel que soit la dénomination retenue pour le corps d'appartenance (CESP c. France, Réclamation n° 57/2000, décision sur le bien-fondé du 1er décembre 2010).

Dans l'affaire CESP c. France (Réclamation n° 57/2009, décision précitée, §53), il a été jugé que ni les membres du corps « d'encadrement et d'application », ni ceux du corps « de commandement » de la police française ne pouvaient dans leur ensemble être rangées parmi les personnels auxquels pouvaient s'appliquer les exceptions prévues par l'article 4§2 de la Charte ; que le caractère forfaitaire de la rémunération octroyée pour les heures supplémentaires effectuées par les policiers du corps de l'encadrement constituait une violation de la Charte ; et que, si tel n'était pas le cas pour le corps de

commandement, c'est que la rémunération servie s'établissait à plus de 1,5 de la rémunération de base.

En outre la notion d'heures supplémentaires excédant la durée normale du travail ou les horaires de service normaux doit être considérée d'une façon différenciée non seulement selon le type de responsabilité exercée ou la nature de l'activité, mais également selon le mode d'organisation de travail, et selon le mode de fixation de la rémunération de base.

Ainsi de nombreux Etats parties ayant accepté l'article 4§2 de la Charte ont adopté des régimes de flexibilité de la durée du travail dans lesquels la durée du travail est calculée en moyenne sur des périodes de référence données. Ces régimes ont pour conséquence que les heures travaillées au-delà de la moyenne sont en pratique compensées par une réduction des heures pendant d'autres semaines au cours de la période de référence. De tels régimes ne sont pas en tant que tels contraires à l'article 4§2 (Introduction générale aux Conclusions XIV-2).

La nature particulière des activités de police, et singulièrement de police judiciaire, implique, en vue d'effectuer un service continu, ainsi que le prévoit la loi organique portugaise de 2000, un aménagement de l'organisation du travail et du mode de fixation de la rémunération.

C'est à la lumière de ces considérations que seront examinées successivement ci-après la question de la rémunération de la prévention passive (*prevenção passiva*), celle de la rémunération de la prévention active (*prevenção activa*) et celle de la rémunération des missions en équipes (*serviço de piquete*).

S'agissant des missions de prévention passive, elles ne constituent pas des périodes de travail mais de disponibilité. Les employés soumis à des périodes de disponibilité ou d'astreinte doivent bénéficier d'une compensation (CESP c. Portugal, Réclamation n° 37/2006, décision sur le bien-fondé du 3 décembre 2007, §33). Dès lors que la situation de disponibilité oblige ces derniers à renoncer à toute activité privée qui ferait obstacle à ce qu'ils répondent immédiatement à leur mobilisation par l'employeur, il est seulement acceptable que les rémunérations servies prennent en compte un pourcentage, variable selon la nature de la disponibilité du temps consacré à celle-ci. A plusieurs reprises, il a été dit que les périodes de disponibilité et d'astreinte ne pouvaient, à peine de violation de la Charte, faire l'objet d'une rémunération limitée au travail effectif. Le même raisonnement s'applique à de telles situations dans la police, quel que soit leur nom (CESP c. France, Réclamation n° 57/2009, décision précitée).

Le Comité, déjà saisi, en 2006, par le CESP avait considéré toutefois que le paiement de la disponibilité fonctionnelle requise des policiers portugais devait être regardé comme assuré par la prime de disponibilité intégrée dans le traitement de base et qu'ainsi la situation n'était pas contraire à l'article 4§2 de la Charte révisée. (CESP c. Portugal, Réclamation n° 37/2006, décision précitée, §33). Les éléments mis à disposition ne conduisent pas à infirmer cette position dans la présente affaire.

S'agissant des missions de prévention active, qui surviennent lorsque des policiers en mission de prévention passive doivent travailler, on relève que selon les calculs très précis fournis par le CESP, non contestés par le gouvernement, la rémunération est dans tous les cas inférieure à la rémunération horaire de service de base (2,79 € à 7,79 € selon les périodes d'activité et les grades). On s'interroge néanmoins sur la question de savoir si les missions correspondantes devraient ou non, comme celles de prévention passive, être regardées comme rémunérées par la prime intégrée au traitement de base. Cette interprétation n'apparaît pas comme devant être a priori exclue, mais ne peut être retenue dès lors qu'aucune limite précise n'est en définitive

fixée par le droit applicable, dont les termes permettent une extension quasi illimitée des heures de travail. Il y a donc violation de l'article 4§2 de la Charte révisée.

S'agissant des missions en équipes dont, à la différence de missions de prévention, l'on ne voit pas que la rémunération soit sous une forme ou une autre, incluse dans le traitement de base, les documents fournis par le CESP et non contestés par le gouvernement ont fait apparaître que le montant de la rémunération horaire pratiquée pour chaque jour de travail (de 17 à 24 heures selon qu'il s'agit d'un jour ouvrable sur lequel la mission a été pour partie imputée, ou d'un autre jour) correspond à une rémunération horaire très sensiblement inférieure à la rémunération du service de base, entre 2,00 € et 2,50 € selon les périodes d'activités et les grades. Il y a donc violation de l'article 4§2, alors même que ne jouerait pas le plafonnement des rémunérations pour services supplémentaires dont fait état le CESP, et dont l'existence n'est pas contestée par le gouvernement.

- à l'unanimité qu'il n'y a pas violation de l'article 6§§1 et 2 de la Charte révisée.

Les arguments présentés par le CESP n'opèrent pas de distinction entre les dispositions dont il allègue la violation (article 6§1 et article 6§2 de la Charte révisée), mais portent, d'une manière générale, sur le droit des personnels de police à la négociation collective et à la consultation que garantissent ces dispositions. Compte tenu du lien étroit entre les paragraphes 6§1 et 6§2 de la Charte révisée pour ce qui concerne le droit de négociation collective, ces deux dispositions sont traitées conjointement (CESP c. Portugal, Réclamation n° 40/2007, décision sur le bien-fondé du 23 septembre 2008).

Les requérants n'ont cependant pas étayé cet argument ; aucune information sur les mécanismes et procédures de consultation n'a été donnée, et il n'a pas davantage été indiqué que de tels mécanismes ou procédures n'existaient pas. Ce même argument a été avancé dans la Réclamation n° 37/2006, CESP c. Portugal, (décision précitée, §37), et il avait été conclu alors qu'il n'y avait pas de violation aux motifs que l'argument avait été présenté de manière succincte et que le CESP n'avait pas apporté d'éléments de preuve suffisants. La même approche est suivie ici.

- à l'unanimité qu'il n'y a pas violation de l'article 22 de la Charte révisée.

Il est rappelé que cette disposition garantit le droit des travailleurs à prendre part à la détermination et à l'amélioration des conditions de travail et du milieu de travail dans l'entreprise. Conformément à l'Annexe à la Charte révisée, Partie II, le terme « entreprise » s'entend d'un « ensemble d'éléments matériels et immatériels, ayant ou non la personnalité juridique, destiné à la production de biens ou à la prestation de services, dans un but économique, et disposant du pouvoir de décision quant à son comportement sur le marché ».

Par conséquent, même si l'article 22 peut s'appliquer aux salariés d'entreprises détenues par l'Etat, les agents publics ne sont, dans leur ensemble, pas couverts par cette disposition (Conclusions XIII-5, Norvège). Dès lors, le droit des personnels de police à la participation n'entre pas, en l'espèce, dans le champ d'application de l'article 22 de la Charte révisée, et par conséquent, il n'y a pas de violation de cet article (CESP c. Portugal, Réclamation n° 40/2007, décision précitée).

Vu les informations communiquées par la délégation du Portugal lors des réunions du Groupe de Rapporteurs pour les Questions sociales et de santé (GR-SOC) des 25 octobre 2012 et 10 octobre 2013,

1. prend note de la déclaration du gouvernement défendeur indiquant que le Portugal poursuit ses efforts dans la recherche d'une solution satisfaisante aux questions soulevées par le Comité européen des Droits sociaux et s'engage à mettre la situation en conformité avec la Charte révisée (voir Annexe à la présente résolution) ;

2. appelle de ses vœux le Portugal de faire état, lors de la présentation du prochain rapport relatif aux dispositions pertinentes de la Charte sociale européenne révisée, que la situation est pleinement conforme à la Charte sociale européenne révisée.

Annexe à la Résolution CM/ResChS(2013)18

Informations soumises par la délégation portugaise aux réunions du Groupe de rapporteurs sur les questions sociales et de santé (GR-SOC) des 25 octobre 2012 et 10 octobre 2013

Déclaration du Représentant Permanent du Portugal lors de la réunion du GR-SOC du 25 octobre 2012 (document [DD\(2012\)1010](#)) :



*Missão Permanente de Portugal
junto do
Conselho da Europa*

**INTERVENTION DU REPRÉSENTANT PERMANENT DU PORTUGAL
AU SUJET DE LA RÉCLAMATION N° 60/2010**

La délégation du Portugal souhaite porter à votre connaissance des informations que viennent de lui communiquer les autorités portugaises à propos des mesures prises en rapport avec la Réclamation n° 60 introduite par le Conseil européen des syndicats de police en vertu du Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives.

Le ministère de la Justice du Portugal est en négociation, depuis le début de la législature en cours, avec l'Association syndicale des agents de la police judiciaire chargés des enquêtes criminelles (ASFIC/PJ) en vue de trouver une solution acceptable pour les deux parties concernant la rémunération des missions de prévention active, des missions en équipes et des heures supplémentaires, négociation qui pourrait déboucher sur l'élaboration d'une proposition d'instrument juridique dans le cadre d'un compromis entre l'ASFIC/PJ et le ministère de la Justice.

Compte tenu de la situation financière et économique actuelle du pays et des contraintes budgétaires qui en résultent pour l'Etat, cet objectif n'a pas encore été atteint. Cela étant, les parties continuent de tout mettre en œuvre en vue de s'accorder sur un projet de texte législatif qui réponde aux préoccupations exprimées dans la décision du Comité européen des Droits sociaux sur la Réclamation n° 60 tout en étant viable dans le contexte budgétaire évoqué plus haut.

Les autorités portugaises espèrent qu'une solution pourra être trouvée prochainement en accord entre le gouvernement et le syndicat des personnels de police.

Nous sommes convaincus que le processus de négociation en cours constitue la mesure la plus appropriée pour mettre la situation en conformité avec la Charte.

Déclaration de la Délégation portugaise lors de la réunion du GR-SOC du 10 octobre 2013 (document DD(2013)1073) :

« Cette délégation tient à faire savoir que le Gouvernement portugais poursuit les négociations avec la Police judiciaire en vue de trouver une solution acceptable pour les deux parties en ce qui concerne le meilleur modèle de rémunération des missions de prévention active, des missions en équipes et des heures supplémentaires des agents concernés. Nous venons de recevoir des informations montrant que les autorités portugaises sont déterminées à trouver la solution adéquate.

Ces efforts sont déployés de bonne foi et avec la volonté sincère d'aboutir à une solution durable, grâce à l'adoption d'un instrument juridique qui inclura un ensemble de dispositions destinées à régler comme il convient les questions soulevées dans la Réclamation collective n° 60.

Les autorités portugaises reconnaissent et comprennent la nécessité d'adopter des mesures, et auraient été très heureuses de pouvoir annoncer qu'une solution a déjà été trouvée. Toutefois, cela n'a pas encore été possible.

Partie à la Charte sociale révisée – dont nous avons accepté tous les articles – ainsi qu'au Protocole additionnel prévoyant un système de réclamations collectives, le Portugal est l'un des pays européens les plus en pointe en matière de droits sociaux et a été à l'avant-garde de la protection et de la promotion de ces droits pour l'ensemble de ses citoyens.

La Charte sociale et le Protocole additionnel sont de nature évolutive. En ratifiant ces instruments, les Parties s'engagent à œuvrer pour établir par tous les moyens appropriés les conditions de la réalisation des droits consacrés par la Charte.

Dans ce contexte, les autorités portugaises s'efforcent d'appliquer la Charte avec les moyens dont elles disposent. Dans le cas de la présente réclamation, ces moyens n'ont pas été suffisants pour le moment, compte tenu en particulier de la situation financière et économique du pays.

C'est cette situation qui a conduit le Gouvernement portugais, en coopération avec les partenaires européens et les institutions internationales, à adopter des mesures et politiques très dures, mais provisoires, qui auront des retombées positives dans le futur pour l'ensemble de ses citoyens.

A la lumière de ce qui précède, la délégation propose que soit retenu un projet de résolution reconnaissant l'engagement fort des autorités portugaises, qui mettent tout en œuvre pour honorer leurs obligations en vertu de la Charte sociale et du Protocole additionnel prévoyant un système de réclamations collectives, mais ont encore besoin de temps et communiqueront dès que possible au Comité des Ministres des informations complémentaires sur les résultats des mesures prises en vue de mettre la situation en conformité avec la Charte sociale. »

¹ Conformément à l'article 9 du Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives ont participé au vote les Parties contractantes à la Charte sociale européenne ou à la Charte sociale européenne révisée : Albanie, Andorre, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Chypre, République tchèque, Danemark, Estonie, Finlande, France, Géorgie, Allemagne, Grèce, Hongrie, Islande, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, République de Moldova, Monténégro, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Portugal, Roumanie, Fédération de Russie, Serbie, République slovaque, Slovénie, Espagne, Suède, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », Turquie, Ukraine et Royaume-Uni.

