



L'imposition d'amendes à des enseignants grévistes relevant du statut de fonctionnaire ne s'analyse pas en une violation de leurs droits

Dans son arrêt de **Grande Chambre**¹, rendu ce jour dans l'affaire **[Humpert et autres c. Allemagne](#)** (requêtes n^{os} 59433/18 et 3 autres), la Cour européenne des droits de l'homme dit, par seize voix contre une, qu'il y a eu :

non-violation de l'article 11 (liberté de réunion et d'association) de la Convention européenne des droits de l'homme.

Dans cette affaire, les requérants, enseignants relevant du statut de fonctionnaire, s'étaient vu infliger des sanctions pour avoir participé, pendant leurs heures de travail, à des grèves que leur syndicat avait organisées pour protester contre une dégradation des conditions de travail des enseignants.

La Cour juge en particulier que l'interdiction de faire grève imposée aux enseignants relevant du statut de fonctionnaire, qui vise à assurer l'exercice des fonctions de l'État grâce à une administration publique efficace, et l'accès à l'éducation, notamment, n'a pas vidé leur droit à la liberté syndicale de sa substance ; elle considère en effet que les différentes garanties institutionnelles qui ont été mises en place offrent aux fonctionnaires et aux syndicats les représentant la possibilité de défendre de manière effective les intérêts professionnels des intéressés. Partant, elle dit que les mesures disciplinaires prises contre les requérants à la suite de la participation de ces derniers à des grèves relevaient de la latitude laissée à l'État (« marge d'appréciation »).

Un résumé juridique de cette affaire sera disponible dans la base de données HUDOC de la Cour ([lien](#)).

Principaux faits

Les requérants, Karin Humpert, Kerstin Wienrank, Eberhard Grabs et Monika Dahl, sont des ressortissants allemands nés en 1961, 1960, 1951 et 1965, et résidant à Rantrum, Bremerhaven, Neuenhaus et Diemelstadt (Allemagne), respectivement. À l'époque des faits, ils étaient employés comme enseignants par différents *Bundesländer* et ils relevaient du statut de fonctionnaire (*Beamte*).

En 2009 et 2010, les requérants, tous membres du Syndicat des enseignants et chercheurs, s'absentèrent de leur travail pour des périodes allant de une heure à trois jours afin de demander une amélioration des conditions d'apprentissage et de travail. Ils firent par la suite l'objet de sanctions disciplinaires pour avoir fait grève. Les mesures en question étaient fondées sur l'interdiction de faire grève imposée aux fonctionnaires.

Le ministère de l'Éducation et de la Culture du Land de Schleswig-Holstein constata que M^{me} Humpert n'avait pas dispensé deux cours et il adressa un blâme à l'intéressée. L'autorité académique de Basse-Saxe rendit des décisions contre M^{me} Wienrank et M. Grabs, infligeant à chacun d'eux une amende de 100 euros (EUR) pour n'avoir pas dispensé cinq cours. Le district

1. Les arrêts de Grande Chambre sont définitifs (article 44 de la Convention).

Tous les arrêts définitifs sont transmis au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe qui en surveille l'exécution. Pour plus d'informations sur la procédure d'exécution, consulter le site internet : <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution>.

administratif de Cologne rendit une décision disciplinaire contre M^{me} Dahl, lui infligeant une amende de 300 EUR (en appel) pour avoir manqué douze cours sans autorisation.

Après avoir contesté, sans succès, devant différentes juridictions administratives, les décisions qui avaient été rendues à leur égard, les requérants saisirent la Cour constitutionnelle fédérale. En juin 2018, cette juridiction statua en défaveur des requérants. Elle considéra que l'article 9 § 3 (liberté d'association) de la Loi fondamentale s'appliquait à tous, y compris aux fonctionnaires, et que les mesures disciplinaires qui avaient été prises contre les requérants s'analysaient donc en une ingérence dans l'exercice par les intéressés de leur droit de fonder une association. Elle jugea cependant que cette ingérence était justifiée par d'autres intérêts constitutionnels, en particulier les principes traditionnels de la fonction publique visés à l'article 33 § 5 de la Loi fondamentale, dont l'interdiction de faire grève faisait partie. Elle précisa que cette interdiction avait pour but d'assurer la stabilité de l'administration, l'exercice des fonctions de l'État et ainsi le fonctionnement de celui-ci et de ses institutions. Elle estima qu'accorder un droit de grève ne serait-ce qu'à certains fonctionnaires remettrait fondamentalement en cause toute la structure de la fonction publique en Allemagne et, à tout le moins, nécessiterait une refonte du « principe d'alimentation », du devoir de loyauté et de l'emploi à vie, et du principe selon lequel les droits et obligations matériels des fonctionnaires, y compris leur rémunération, relevaient du législateur, et qu'il en résulterait une atteinte aux garanties énoncées à l'article 33 § 5 de la Loi fondamentale. Elle conclut que globalement, la restriction qui avait été imposée aux droits des requérants n'était pas déraisonnable et n'avait pas eu pour effet de rendre ineffectif leur droit à la liberté d'association. Elle considéra notamment que le législateur avait suffisamment compensé l'interdiction de faire grève en offrant aux organisations faïtières regroupant les syndicats de fonctionnaires le droit de participer à la rédaction de nouvelles dispositions législatives régissant le statut des fonctionnaires et aux fonctionnaires la possibilité de saisir la justice pour obtenir une rémunération adéquate, conformément au « principe d'alimentation ».

La Cour constitutionnelle fédérale jugea l'interdiction de faire grève compatible avec l'article 11 de la Convention, estimant que la mesure en cause était justifiée au regard de la première phrase du second paragraphe de cette disposition (« L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. »). Elle considéra en outre que les requérants étaient des « membres de l'administration de l'État », auxquels des restrictions pouvaient être imposées en vertu de la Convention.

Griefs, procédure et composition de la Cour

Sur le terrain des articles 11 (liberté de réunion et d'association) et 14 (interdiction de la discrimination) de la Convention européenne des droits de l'homme, les requérants alléguèrent que les mesures disciplinaires dont ils avaient fait l'objet pour avoir participé à une grève pendant leurs heures de travail et l'interdiction générale de faire grève imposée aux fonctionnaires n'étaient pas prévues par la loi et étaient disproportionnées, et, par rapport aux enseignants relevant du statut de contractuel, étaient discriminatoires. Ils alléguèrent en outre, sous l'angle de l'article 6 § 1 (droit à un procès équitable) de la Convention, que la Cour constitutionnelle fédérale n'avait pas pris en considération les traités internationaux pertinents.

Les requêtes ont été introduites devant la Cour européenne des droits de l'homme le 10 décembre 2018. Le 6 septembre 2022, la chambre s'est dessaisie au profit de la Grande Chambre.

Une [audience](#) s'est déroulée en public au Palais des droits de l'Homme, à Strasbourg, le 1^{er} mars 2023.

L'arrêt a été rendu par la Grande Chambre de 17 juges, composée en l'occurrence de :

Síofra O'Leary (Irlande), *présidente*,
Georges Ravarani (Luxembourg),
Marko Bošnjak (Slovénie),
Gabriele Kucsko-Stadlmayer (Autriche),
Pere Pastor Vilanova (Andorre),
Arnfinn Bårdsen (Norvège),
Faris Vehabović (Bosnie-Herzégovine),
Egidijus Kūris (Lituanie),
Stéphanie Mourou-Vikström (Monaco),
Alena Poláčková (Slovaquie),
Georgios A. Serghides (Chypre),
Tim Eicke (Royaume-Uni),
Lətif Hüseyinov (Azerbaïdjan),
Raffaele Sabato (Italie),
Anja Seibert-Fohr (Allemagne),
Diana Sârcu (République de Moldova),
Mykola Gnatovskyy (Ukraine),

ainsi que de Johan Callewaert, *Greffier adjoint de la Grande Chambre*.

Décision de la Cour

Article 11

La Cour rappelle que la liberté syndicale n'est pas un droit indépendant, mais un aspect particulier de la liberté d'association reconnue par l'article 11 de la Convention. Au fil du temps, la Cour a développé sa jurisprudence en la matière, énonçant comme éléments essentiels constitutifs de la liberté syndicale le droit de fonder un syndicat ou de s'y affilier, l'interdiction des accords de monopole syndical, le droit pour un syndicat de chercher à persuader l'employeur d'écouter ce qu'il a à dire au nom de ses membres, ainsi que le droit de négociation collective. Elle n'a cependant pas encore tranché la question de savoir si une interdiction de faire grève touche à un élément essentiel de la liberté syndicale au regard de l'article 11 de la Convention.

Pour répondre à la question de savoir si une interdiction de faire grève a touché à un élément essentiel de la liberté syndicale, la Cour doit prendre en considération la totalité des mesures que l'État défendeur a prises pour garantir la liberté syndicale ainsi que les autres moyens et droits qu'il a accordés aux syndicats et à leurs adhérents pour que ceux-ci puissent défendre leurs intérêts. Elle tient compte aux fins de son examen d'autres particularités de la structure des relations de travail au sein du système en cause, et notamment de la possibilité de recourir à la négociation collective, du secteur et de la position des travailleurs concernés. Cependant, quand bien même elle pourrait ne pas toucher à un élément essentiel de la liberté syndicale dans un contexte donné, une interdiction de faire grève toucherait tout de même à une activité syndicale fondamentale dès lors qu'elle concernerait une action revendicative directe. Dans chaque cas, la latitude (« marge d'appréciation ») laissée à l'État est limitée.

Des mesures ont été prises contre les requérants en raison de leur participation à des grèves pendant leurs heures de travail. Ces mesures, qui s'analysent de ce fait en une ingérence dans l'exercice par eux de leur droit à la liberté d'association, étaient fondées sur l'article 33 § 5 de la Loi fondamentale et sur les parties pertinentes des lois sur le statut des fonctionnaires et des lois sur les fonctionnaires des différents *Länder*. La Cour constitutionnelle fédérale interprète de manière constante la Loi fondamentale comme consacrant une telle interdiction pour tous les fonctionnaires.

La restriction litigieuse était donc prévue par la loi. Concernant l'argument du Gouvernement consistant à dire que la restriction imposée au droit de grève des fonctionnaires a pour but d'assurer la stabilité de l'administration, l'exercice des fonctions de l'État et le bon fonctionnement de l'État et de ses institutions, la Cour juge que le but invoqué est légitime.

La Cour observe que l'interdiction de faire grève imposée aux fonctionnaires, y compris aux enseignants relevant de ce statut, est absolue et peut être qualifiée de restriction « sévère ». Elle admet qu'imposer à tous les fonctionnaires une interdiction générale de faire grève soulève des questions spécifiques sous l'angle de la Convention.

En ce qui concerne les arguments soulevés par les requérants relativement au droit international du travail, la Cour note que l'approche que l'Allemagne a suivie pour imposer à tous les fonctionnaires, dont les requérants, une interdiction de faire grève, s'écarte de la tendance internationale. Les organes internationaux de contrôle créés en vertu des instruments internationaux spécialisés ont à maintes reprises critiqué l'interdiction de faire grève imposée aux fonctionnaires d'Allemagne à raison de leur statut. Sans remettre en cause l'analyse de ces organes, la Cour rappelle que, sa compétence se limitant à la Convention, elle a pour tâche de rechercher si, telle qu'elle a été appliquée aux requérants, la législation nationale pertinente est proportionnée, conformément à l'article 11 § 2 de la Convention.

Si elle représente une part importante de l'activité syndicale, la grève n'est pas le seul moyen pour les syndicats et leurs membres de protéger les intérêts professionnels en jeu. Les fonctionnaires en Allemagne peuvent fonder un syndicat et s'y affilier, et de nombreux fonctionnaires, dont les requérants, se sont prévalus de ce droit. Les syndicats de fonctionnaires jouissent en vertu de la loi d'un droit de participation lorsque sont rédigées les dispositions législatives régissant la fonction publique. La Cour observe qu'aucune des autres Parties contractantes n'offre aux syndicats des droits comparables de participation à la fixation des conditions de travail pour compenser l'interdiction de faire grève imposée aux travailleurs concernés. De plus, la Constitution confère à tout fonctionnaire le droit, opposable en justice, de percevoir une rémunération adéquate, laquelle doit tenir compte, notamment, des grade et responsabilités de l'intéressé, et refléter à la fois l'évolution de la situation économique et financière globale et le niveau de vie général (« le principe d'alimentation »).

La Cour considère que prises dans leur globalité, les différentes garanties institutionnelles existantes permettent aux syndicats de fonctionnaires et aux fonctionnaires eux-mêmes de défendre de manière effective les intérêts professionnels en jeu. Le taux élevé de syndicalisation constaté parmi les fonctionnaires d'Allemagne est le signe de l'effectivité, dans la pratique, des droits syndicaux garantis aux fonctionnaires. L'interdiction de faire grève n'a pas vidé la liberté syndicale des fonctionnaires de sa substance.

De plus, les mesures disciplinaires prises contre les requérants n'étaient pas sévères et elles poursuivaient, en particulier, le but important que constitue la protection des droits consacrés par la Convention grâce à une administration publique efficace (en l'espèce, le droit d'autrui à l'instruction) ; par ailleurs, les juridictions internes ont justifié les mesures disciplinaires en cause par des motifs pertinents et suffisants, et elles ont procédé à une mise en balance des intérêts concurrents en jeu en tenant compte de la jurisprudence de la Cour tout au long de la procédure interne. Les conditions concrètes d'emploi des enseignants relevant du statut de fonctionnaire en Allemagne militent en outre en faveur d'un constat de proportionnalité des mesures litigieuses en l'espèce, tout comme la possibilité d'enseigner dans un établissement scolaire public en relevant du statut de contractuel du secteur public titulaire du droit de grève.

La Cour parvient donc à la conclusion que les mesures disciplinaires prises contre les requérants n'ont pas excédé la marge d'appréciation reconnue à l'État et se sont révélées proportionnées aux importants buts légitimes poursuivis. Il n'y a donc pas eu violation de l'article 11.

Article 14 combiné avec l'article 11

Relevant que les requérants ont été représentés par un avocat devant les juridictions nationales et qu'ils ont communiqué des observations détaillées, la Cour conclut que les intéressés n'ont soulevé aucun grief de discrimination devant la Cour constitutionnelle fédérale. Les juridictions nationales devant se voir offrir en premier lieu la possibilité de répondre au grief allégué, cette partie de la requête est irrecevable pour [non-épuisement des voies de recours internes](#).

Article 6 § 1

Les requérants allèguent que la Cour constitutionnelle fédérale n'a pas répondu à leurs arguments concernant le droit de grève des fonctionnaires en vertu du droit international du travail. La Cour déclare les griefs irrecevables, la Cour constitutionnelle fédérale ayant tenu compte du droit international du travail lorsqu'elle a eu à connaître du principal moyen soulevé par les requérants.

Opinions séparées

Le juge Ravarani a exprimé une opinion concordante. Le juge Serghides a exprimé une opinion dissidente. Le texte de ces opinions se trouve joint à l'arrêt.

L'arrêt existe en anglais et français.

Rédigé par le greffe, le présent communiqué ne lie pas la Cour. Les décisions et arrêts rendus par la Cour, ainsi que des informations complémentaires au sujet de celle-ci, peuvent être obtenus sur www.echr.coe.int. Pour s'abonner aux communiqués de presse de la Cour, merci de s'inscrire ici : www.echr.coe.int/RSS/fr ou de nous suivre sur Twitter [@ECHR_CEDH](https://twitter.com/ECHR_CEDH).

Contacts pour la presse

echrpess@echr.coe.int | tel: +33 3 90 21 42 08

Les journalistes sont invités à privilégier les demandes de renseignement par courriel.

Neil Connolly (tel : + 33 3 90 21 48 05)

Tracey Turner-Tretz (tel : + 33 3 88 41 35 30)

Denis Lambert (tel : + 33 3 90 21 41 09)

Inci Ertekin (tel : + 33 3 90 21 55 30)

Jane Swift (tel : + 33 3 88 41 29 04)

La Cour européenne des droits de l'homme a été créée à Strasbourg par les États membres du Conseil de l'Europe en 1959 pour connaître des allégations de violation de la Convention européenne des droits de l'homme de 1950.