

EXAMEN ANTERIEUR DE LA SITUATION PAR
LES ORGANES DE CONTROLE DE L'OIT

97. Les questions que la commission était appelée à examiner ont fait antérieurement l'objet d'un examen par les organes chargés du contrôle régulier de l'application des conventions ratifiées (commission d'experts et Commission de la Conférence de l'application des conventions et recommandations) ainsi que dans le cadre de l'examen par le Conseil d'administration d'une réclamation précédente présentée en vertu de l'article 24 de la Constitution de l'OIT.

98. Des observations concernant les règles et pratiques en vigueur en République fédérale d'Allemagne en ce qui concerne la vérification de la fidélité à la Constitution de candidats au service public et d'agents publics ont été communiquées au BIT en novembre 1975 par la Fédération syndicale mondiale et en janvier 1976 par la Fédération internationale syndicale de l'enseignement. En 1976, la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, se référant à ces observations, a demandé au gouvernement de la République fédérale d'Allemagne d'indiquer les critères applicables pour apprécier la fidélité à la Constitution sur la base de décisions judiciaires, d'instructions administratives tant à l'échelon fédéral qu'à celui des Länder ou des communes; elle l'a également prié d'indiquer si ces exigences étaient les mêmes pour tous les postes dans le service public ainsi que les garanties de procédure et les voies de recours ouvertes à ces personnes¹.

99. Dans une observation formulée en 1977, la commission d'experts a noté avec intérêt que les principes de vérification de la fidélité à la Constitution, approuvés le 19 mai 1976, fixaient des garanties de procédure concernant notamment la communication aux intéressés des faits retenus contre eux, leur droit de présenter leurs observations et d'être assistés d'un conseil juridique et diverses conditions propres à faciliter l'exercice de leur droit de recours devant les tribunaux. Elle a noté que le gouvernement avait entrepris de réunir des informations sur les réglementations appliquées dans les Länder et a exprimé l'espoir que le gouvernement pourrait communiquer ces informations ainsi que des informations sur la nature des exigences de fidélité à la Constitution qui pouvaient être requises en fonction des différentes sortes d'emplois publics en cause². Dans une demande adressée directement au gouvernement, la commission d'experts s'est référée à cet égard aux principes de vérification de la fidélité à la Constitution contenus dans la décision de la Cour

constitutionnelle fédérale du 22 mai 1975 (réaffirmés dans une résolution du Bundestag du 24 octobre 1975). La commission a considéré que ces principes ne fournissaient pas à eux seuls de critères assez précis quant aux relations à établir entre les exigences de fidélité et les considérations tirées des opinions politiques selon la nature des fonctions ou emplois publics en cause. Elle a demandé au gouvernement d'indiquer les mesures prises pour établir des critères précis en la matière.

100. Le 24 janvier 1978, la Fédération syndicale mondiale a présenté une réclamation au titre de l'article 24 de la Constitution alléguant qu'il était fait application très large de la pratique dite des "interdictions professionnelles" dans le service public en République fédérale d'Allemagne. La FSM s'est référée notamment à l'adoption, le 28 janvier 1972, d'un décret par les chefs des gouvernements des Länder et d'une déclaration commune avec le Chancelier fédéral, à la décision de la Cour constitutionnelle du 22 mai 1975 et aux principes de vérification de la fidélité à la Constitution adoptés le 19 mai 1976.

101. Dans son rapport de 1978, la commission d'experts, notant qu'une réclamation avait été présentée par la Fédération syndicale mondiale, a indiqué sa décision de différer l'examen de la question jusqu'après l'achèvement de l'examen de la réclamation³.

102. Le comité du Conseil d'administration chargé d'examiner la réclamation a adopté son rapport le 15 juin 1979. Il a relevé que la décision du 22 mai 1975 de la Cour constitutionnelle fédérale concernant l'obligation de fidélité dans le service public n'avait pas déterminé la nature des éléments qui peuvent être pris en considération selon les cas et avait laissé aux autorités de nomination de larges pouvoirs d'appréciation à cet égard. Le comité a noté l'adoption, le 17 janvier 1979, d'une nouvelle version des principes de vérification de la fidélité à la Constitution en ce qui concerne l'administration fédérale. Il a estimé que ces principes de procédure semblaient de nature à limiter les pouvoirs d'appréciation en question en établissant une présomption de fidélité et en abandonnant la pratique des enquêtes systématiques. Le comité a noté que l'exposé des motifs de ces nouveaux principes indiquait qu'il était apparu nécessaire d'abandonner des règles de procédure qui impliquaient que des candidats puissent être rejetés sur la base d'un critère abstrait tel que l'appartenance à une organisation ayant des objectifs considérés comme hostiles à la Constitution. Le comité a conclu que les conséquences effectives des principes de procédure adoptés en 1979 dépendraient de leur application pratique ultérieure, qui serait examinée conformément aux procédures établies de l'OIT. Il a observé que cet examen s'étendrait également à l'évolution de la situation à l'échelon des Länder, qui avaient pu appliquer des principes différents et dans lesquels les cas d'enquêtes avaient été proportionnellement plus nombreux que dans l'administration fédérale⁴. A sa 211e session (novembre 1979), le Conseil d'administration a pris note du rapport du comité et a déclaré close cette procédure.

103. Dans des commentaires formulés en 1980, 1981 et 1982, la commission d'experts, ayant noté le rapport du comité du Conseil d'administration, a repris l'examen de la question. Se référant aux principes de vérification de 1979 susmentionnés, elle a demandé au gouvernement de fournir des informations détaillées sur l'application pratique de ces règles et sur l'évolution de la situation au niveau des Länder⁵.

104. La Commission de l'application des conventions et recommandations a examiné la question au cours des 67e et 68e sessions de la Conférence (1981 et 1982). A cette dernière session, elle a souhaité que des informations détaillées soient fournies à la commission d'experts pour lui permettre de continuer son examen de la compatibilité de la législation nationale et de la pratique avec la convention⁶.

105. Dans ses commentaires de 1983, la commission d'experts a rappelé qu'elle avait demandé au gouvernement de communiquer des informations au sujet des enquêtes effectuées, des points pris en considération et des décisions prises dans des cas d'exclusion du service public intervenus depuis avril 1979, ainsi que le texte de toutes nouvelles dispositions ou directives adoptées notamment par les Länder, et de décisions récentes des tribunaux administratifs et de la Cour constitutionnelle en la matière. La commission a observé qu'en l'absence des informations détaillées demandées au sujet des cas d'exclusion du service public, tant en ce qui concerne les candidats à l'emploi que pour ce qui est des personnes licenciées en cours d'emploi, au niveau fédéral et dans les divers Länder, elle n'était toujours pas en mesure de procéder à un examen complet de la situation tel qu'il avait été envisagé par le comité du Conseil d'administration.

106. Ayant examiné quatre décisions prises par le Tribunal administratif fédéral en novembre 1980 et en octobre 1981, dont le texte avait été communiqué par le gouvernement, la commission d'experts a noté que, dans les cas concernés, les motifs de l'exclusion du service public n'avaient pas de rapport avec les qualifications exigées pour un emploi déterminé. La commission a exprimé l'espoir que des mesures seraient prises pour mettre la législation et la pratique en conformité avec la convention, tant en ce qui concerne les agents publics que les candidats au service public, qu'ils soient employés en vertu d'un contrat de travail ou sous le statut de fonctionnaire. Les mesures à prendre devraient non seulement redéfinir les critères d'exclusion du service public mais garantir également que la charge de la preuve concernant l'intégrité d'une personne n'incombe pas à celle-ci et que l'évaluation de son intégrité faite par des autorités administratives soit pleinement sujette au contrôle judiciaire⁷.

107. Lors de la 69e session de la Conférence (1983), la Commission de l'application des conventions et recommandations a souligné l'importance des mesures préconisées par la commission d'experts⁸.

108. Dans son rapport de 1985, la commission d'experts a noté qu'une réclamation alléguant l'inexécution de la convention en ce qui concerne l'égalité de chances et de traitement dans les emplois publics avait été présentée par la Fédération syndicale mondiale au titre de l'article 24 de la Constitution de l'OIT et se trouvait en instance devant le Conseil d'administration. Conformément à la pratique établie, la commission d'experts a différé ses commentaires sur cette question en attendant les conclusions de la procédure susmentionnée⁹.

Notes

¹ BIT: RCE, Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, CIT, 62e session, 1976, p. 181, et demande directe.

² BIT: RCE, CIT, 63e session, 1977, p. 235.

³ BIT: RCE, CIT, 64e session, 1978, p. 205.

⁴ BIT: Bulletin officiel, vol. LXIII, 1980, Série A, no 1, pp. 51 et 52.

⁵ BIT: RCE, CIT, 66e, 67e, 68e sessions, 1980, 1981, 1982, respectivement, pp. 176-177, 178-179, 200-201.

⁶ BIT: Compte rendu des travaux, CIT, 68e session, 1982, Rapport 31, pp. 59-60.

⁷ BIT: RCE, CIT, 69e session, 1983, pp. 214-218.

⁸ BIT: Compte rendu des travaux, CIT, 69e session, 1983, Rapport 31, pp. 50-51.

⁹ BIT: RCE, CIT, 71e session, 1985, pp. 294 et 295.