

CHAPITRE 9

IMPORTANCE NUMERIQUE DES CAS

421. Le gouvernement ainsi que ses témoins ayant comparu devant la commission ont souligné la très faible proportion de personnes qui ont été touchées par l'application des dispositions relatives au devoir de fidélité comparativement au nombre de personnes occupées dans le service public¹. En outre, en soumettant des informations statistiques à la commission, le gouvernement a douté de la pertinence de ces données; que les dispositions de la convention no 111 ou les droits de l'homme soient violés ne dépend pas du nombre de personnes touchées.

422. Un résumé des informations statistiques fournies à la commission figure ci-après, ainsi que des indications données par certains témoins et par d'autres sources au sujet de l'effet indirect allégué des mesures prises en application des dispositions concernant le devoir de fidélité à l'ordre fondamental démocratique et libéral.

L'emploi dans le service public en général

423. En ce qui concerne les fonctionnaires tant au niveau fédéral qu'au niveau des Länder, le gouvernement fédéral a dénombré, pour la période de mai 1975 à 1982, 111 procédures disciplinaires engagées contre des fonctionnaires à vie pour violation de leur devoir de fidélité, sans compter 39 cas de révocation de fonctionnaires en période probatoire. Sur ces 150 cas, 90 concernaient des personnes classées comme extrémistes de gauche et 15 des personnes classées comme extrémistes de droite; dans 45 cas, aucune information sur l'idéologie politique des personnes en cause n'était disponible. Le gouvernement a ajouté que le nombre des procédures disciplinaires engagées ne pouvait être mis en parallèle avec le nombre des révocations. Dans de nombreux cas, en effet, ou bien les procédures étaient abandonnées, ou bien des sanctions disciplinaires moins sévères étaient infligées.

424. Le gouvernement a également fourni des informations sur le nombre de personnes occupées dans le service public qui sont considérées comme des extrémistes; ces informations sont extraites du rapport de 1984 de l'autorité fédérale responsable pour la protection de la Constitution. A fin 1984, le service public comptait 2.220 extrémistes connus de gauche et 256 extrémistes de droite. La plupart des personnes classées comme extrémistes de gauche étaient

membres du DKP, et la plupart de celles classées comme extrémistes de droite étaient membres du NPD. Le chiffre véritable était considéré comme sensiblement plus élevé; ainsi, on estimait que pas moins de 3.000 à 4.000 agents publics appartenaient à des organisations extrémistes de gauche. Sur les 2.476 extrémistes politiques connus, 1.080 étaient des fonctionnaires et 1.094 des employés. Sur les extrémistes de gauche connus, 221 occupaient un emploi au niveau fédéral, 1.473 étaient employés par les Länder (en particulier 1.139 dans les écoles et les universités) et 526 par les autorités communales. Sur les 256 extrémistes de droite connus, 111 étaient employés au niveau fédéral, 91 par les Länder (notamment 34 dans les écoles et universités) et 54 par les autorités communales.

L'emploi par les autorités fédérales

425. Dans des informations soumises à la commission, le gouvernement a déclaré qu'en 1976 quatre candidats à un emploi fédéral avaient été rejetés parce qu'ils ne présentaient pas une garantie de fidélité suffisante à l'ordre fondamental; en 1977, il n'y avait eu qu'un seul rejet et, depuis 1980, aucun rejet n'avait été enregistré. De mai 1975 à 1980, aucun fonctionnaire à vie directement employé par les autorités fédérales n'a été révoqué pour violation du devoir de fidélité. En 1981, trois révocations ont eu lieu pour ce motif (un fonctionnaire à vie et deux employés) et, en 1984, une autre révocation d'un fonctionnaire à vie a été prononcée. A l'époque de la réponse à des questions à la Chambre fédérale (juillet 1985), 10 procédures disciplinaires étaient pendantes, neuf contre des fonctionnaires à vie, et une contre un fonctionnaire en période probatoire.

426. Le Procureur disciplinaire fédéral a indiqué qu'au cours des dix dernières années on avait enregistré une moyenne annuelle de 12 à 20 procédures disciplinaires pendantes fondées sur des allégations relatives à la violation du devoir de fidélité. Seules quelques-unes d'entre elles ont conduit à des décisions judiciaires; dans d'autres cas, les procédures ont été abandonnées soit parce que les personnes concernées ont renoncé à leur statut de fonctionnaires, soit par manque de preuve d'une violation du devoir de fidélité².

427. Le chef du Département des questions de personnel du ministère fédéral des Postes et Télécommunications a déclaré que, depuis 1978, des procédures disciplinaires pour violation du devoir de fidélité avaient été engagées contre 18 fonctionnaires³. L'information soumise par le Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB), en janvier 1986, faisait état de 24 cas de mesures liées au devoir de fidélité et dont s'occupait le Deutsche Postgewerkschaft (DPG). Le témoin du DPG a déclaré que d'autres cas s'étaient présentés très récemment dans lesquels des adhérents avaient été interrogés sur leur appartenance au DKP⁴.

428. Parmi les 73 cas documentés dont la commission a été saisie, 20 concernent l'emploi fédéral. La plupart d'entre eux

remontent aux dernières années et sont toujours pendants. Tous les cas fédéraux, sauf quatre, concernent des agents publics du Service des postes et télécommunications. Deux cas ont trait à des fonctionnaires des chemins de fer fédéraux, un à un fonctionnaire des douanes et un autre à une personne révoquée de son emploi dans l'Administration de la sécurité sociale.

L'emploi dans les Länder

429. Selon les informations fournies par le gouvernement, pendant la période de 1980 à 1982, on a recensé 96 cas de refus d'admettre des candidats à un emploi au niveau des Länder parce qu'ils ne présentaient pas une garantie de fidélité suffisante à l'ordre fondamental.

430. Parmi les 73 cas documentés dont la commission a été saisie, 53 concernent l'emploi par les autorités des Länder. Les données statistiques suivantes sont disponibles pour les différents Länder.

431. Bade-Wurtemberg. Lors de sa comparution devant la commission, le représentant des autorités du Land a déclaré que, de 1979 à 1985, 256.000 demandes de renseignements sur des candidats à un emploi avaient été adressées à l'autorité responsable pour la protection de la Constitution au ministère de l'Intérieur qui a transmis des renseignements dans 412 cas. Par la suite, 44 candidats ont été rejetés. Au cours de la même période, on a enregistré 12 cas de révocation en application des dispositions relatives au devoir de fidélité⁵.

432. Parmi les cas documentés soumis à l'attention de la commission, 11 concernent des personnes occupées ou cherchant un emploi en Bade-Wurtemberg. Pendant les auditions, le représentant de la FSM a communiqué une liste, reçue du Koordinierungsausschuss der Bürgerinitiativen gegen Berufsverbote in Bade-Wurtemberg, portant les noms de 30 enseignants non admis à l'emploi en Bade-Wurtemberg, avec de brèves descriptions de 15 de ces cas. Deux d'entre eux seulement figurent parmi les cas documentés reçus par la commission.

433. Au cours de son entretien avec les représentants de la branche Bade-Wurtemberg de la Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW), la commission a reçu des chiffres basés sur le nombre des cas dans lesquels la section du GEW du Land avait été priée de fournir une assistance juridique. En 1986 (jusqu'au mois d'août), il n'y a pas eu de nouveaux cas. En 1985, il y a eu cinq nouveaux cas concernant des fonctionnaires, et un cas relatif à un candidat à un poste de directeur d'études dans une université. En 1982, 1983 et 1984, on a enregistré huit, six et trois nouveaux cas, respectivement. Onze cas remontant à une période antérieure à 1982 étaient toujours pendants.

434. Bavière. Selon les informations écrites fournies à la commission, 141.983 vérifications ont été faites de 1979 à 1985. Dans

492 cas, les renseignements obtenus ont été transmis à l'employeur, et 39 candidatures ont été rejetées, dont 32 à titre définitif. Dans 11 autres cas, des candidats au service préparatoire pour un emploi de juriste se sont vu refuser le statut de fonctionnaire, mais ont été admis avec une autre relation d'emploi. Pour ce qui concerne les personnes déjà employées dans le service, des informations ont été transmises à l'employeur dans 46 cas au cours de la même période. Une action disciplinaire a été engagée dans neuf des 35 cas pour lesquels on dispose d'informations sur les mesures prises ultérieurement. Dans l'un des neuf cas en question, la sanction disciplinaire infligée a été la révocation. Deux cas sont toujours pendants.

435. Parmi les cas documentés dont la commission est saisie, 10 concernent le refus d'emploi ou le refus d'admission au service préparatoire avec le statut de fonctionnaire en Bavière. Dans la plupart de ces cas, les mesures prises ne sont pas fondées sur l'appartenance au DKP, mais sur des activités exercées dans diverses organisations qui se trouvent sous l'influence du DKP (Association des juristes démocrates, Union allemande pour la paix, organisations pacifistes, Association des étudiants socialistes).

436. Basse-Saxe. Parmi les cas documentés dont la commission est saisie, 16 concernent des procédures disciplinaires engagées contre des agents publics et trois autres ont trait à un refus d'emploi en Basse-Saxe.

437. Le témoin représentant les autorités de Basse-Saxe a fourni des statistiques détaillées concernant l'application des dispositions relatives au devoir de fidélité de 1972 à 1985⁶. Ces statistiques peuvent se résumer comme suit:

Demandes d'emploi (en chiffres ronds)

Nombre de demandes de renseignements adressées à l'autorité responsable pour la protection de la Constitution	146.000
Nombre de cas dans lesquels ce bureau a fourni des renseignements	12.000
Renseignements considérés comme sérieux	700
Décisions favorables aux candidats après audition par le comité	360
Candidatures rejetées - doutes concernant la fidélité .	140
Candidatures retirées	100
Candidatures rejetées pour d'autres raisons	100

Actions judiciaires intentées par des candidats évincés (78 personnes; dans 8 cas, plaintes déposées devant le Tribunal du travail et le Tribunal administratif)	86
Procédures judiciaires closes	79
rejets maintenus	65
rejets annulés/candidats admis	14
<u>Procédures disciplinaires engagées pour violation du devoir de fidélité</u>	
Nombre de cas	263
Révocations (fonctionnaires: 33; employés: 26)	59
Décisions en faveur du fonctionnaire ou atténuation des mesures	81
Décisions pendantes	25
Terminaison de l'emploi pour d'autres raisons	98

438. Les chiffres présentés montrent que les années comportant le plus grand nombre de candidats écartés ont été 1975 (21 rejets) et 1976 (34 rejets). De 1980 à 1985, le nombre des refus de recrutement a été en régression constante, passant de 15 en 1980 à deux en 1985. Néanmoins, les refus se réfèrent à des décisions devenues définitives et qui n'incluent donc pas les cas dans lesquels les décisions des autorités ont été contestées devant les tribunaux et où une décision définitive est encore pendante. Lorsque la commission lui a demandé pourquoi le nombre de candidatures rejetées au milieu des années quatre-vingt était inférieur à celui des candidatures rejetées au milieu des années soixante-dix, le témoin représentant les autorités du Land a déclaré que les procédures étaient devenues moins strictes; en outre, il a ajouté que les extrémistes d'un certain type avaient disparu, en particulier ceux qui appartenaient aux groupes maoïstes⁷.

439. Les chiffres fournis n'ont pas donné une ventilation annuelle des procédures disciplinaires. Toutefois, avant 1981, le gouvernement de Basse-Saxe ne considérait pas des activités telles que l'exercice de fonctions au sein du DKP ou la candidature à des élections au nom de ce parti comme justifiant des mesures disciplinaires; depuis 1981, l'application des dispositions relatives au devoir de fidélité est devenue plus stricte⁸. Lors de sa rencontre avec les autorités du Land au cours de sa visite en République fédérale, la commission a appris que des procédures disciplinaires restaient pendantes dans 24 cas. Sur les dix-huit cas qui relèvent de la compétence du ministère de l'Education, deux concernent des extrémistes de droite, un autre un membre du KBW

(maoïste) et 15 des membres du DKP (dont 13 fonctionnaires et deux employés).

440. Rhénanie-Palatinat. Les chiffres reçus des autorités du Land montrent que, pendant la période 1979-1985, le Land et les administrations communales ont adressé à l'autorité responsable pour la protection de la Constitution 63.664 demandes de renseignements concernant des candidats à l'emploi; le Bureau a fourni des renseignements dans 237 cas; ceci a conduit au rejet de 28 demandes d'emploi dans le service public. Entre 1973 et 1985, 31 candidats écartés par les autorités du Land ont interjeté appel devant les tribunaux; dans sept cas, l'appel a abouti et, dans deux cas, la procédure a débouché sur un arrangement. Les autorités ont indiqué que, de 1982 à 1986, des procédures disciplinaires avaient été engagées contre cinq fonctionnaires publics, tous employés dans l'enseignement. L'un de ces cas s'est achevé par la décision d'un tribunal; un cas s'est terminé par un arrangement lorsque l'intéressé, fonctionnaire à l'essai, a montré par sa conduite qu'il s'était distancé de l'organisation hostile à la Constitution; la procédure est pendante dans trois autres cas.

441. Hesse. Les chiffres fournis à la commission par les autorités du Land, qui couvrent la période allant jusqu'à 1982, montrent une régression du nombre de demandes de renseignements adressées à l'autorité responsable pour la protection de la Constitution, ainsi que des cas dans lesquels ce bureau a transmis des renseignements. Cette régression s'est amorcée après que le Land eut abandonné en 1979 la pratique des vérifications systématiques sur tous les candidats. Le nombre des enquêtes est tombé d'environ 16.000 par an en moyenne pendant la période de 1976 à 1978 à environ 440, en 1981, et à 170 en 1982. Le nombre de cas dans lesquels des renseignements sur les personnes en cause ont été fournis est tombé d'environ 1.000 par an entre 1976 et 1978, à 33 en 1981 et cinq en 1982. De 1978 à 1982, le nombre total de candidatures rejetées s'est élevé à 47. Les autorités du Land ont déclaré à la commission qu'il n'y avait pas eu d'autres refus au cours des dernières années. Le nombre des révocations est passé de six en 1976 et 1977 à une seule en 1980. Il n'y a pas eu de révocations en 1981 et 1982.

442. Rhénanie du Nord-Wesphalie. De même qu'en Hesse, après l'abandon en 1980 de la pratique des enquêtes de routine, on a constaté une forte régression du nombre des demandes de renseignements sur les candidats adressées à l'autorité responsable pour la protection de la Constitution. Au cours des années 1976 à 1979, le nombre des vérifications était passé de 43.581 à 53.626 pour descendre à 27 en 1980, à sept en 1982 et trois en 1983 et 1984. Les autorités du Land ont indiqué à la commission que la décision de ne pas adresser, dans un cas déterminé, une demande de renseignements au Bureau susmentionné signifiait que l'employeur n'avait pas de doutes sur la fidélité du candidat à la Constitution. D'un autre côté, la décision de procéder à une vérification ne débouchait pas nécessairement sur le rejet de la demande d'emploi. Depuis 1980, pratiquement aucune candidature n'a été rejetée par les autorités du

Land. Les autorités ont également déclaré que, depuis la fin de 1981, des procédures disciplinaires n'avaient été engagées que dans un seul cas, à savoir celui d'un professeur qui exerçait une fonction importante au sein du NPD et avait excité l'opinion publique contre les étrangers. La procédure est pendante devant le Tribunal de deuxième instance.

443. Sarre. Ici encore, l'évolution des chiffres reflète les changements intervenus dans la pratique du gouvernement du Land. De 1972 à 1979, on a enregistré un total de 16.880 enquêtes. De 1980 à 1985, après que le gouvernement eut abandonné les enquêtes de routine, ce chiffre est tombé à cinq. Depuis 1985, lorsque le gouvernement a supprimé les directives pour la vérification des candidats, il n'y a plus eu d'enquêtes. Pendant la période prenant fin en 1985 et, depuis, aucun candidat n'a été rejeté. De même, aucune procédure n'a été engagée pour des raisons politiques contre des agents publics en Sarre.

444. Des informations reçues de deux autres sources peuvent être mentionnées. Le témoin du GEW a indiqué que, de 1971 à 1980, le GEW avait donné une assistance juridique dans 1.427 cas de rejets de candidatures pour des motifs politiques et dans 55 cas de procédures disciplinaires. Il ne disposait pas de chiffres pour la période postérieure à 1980, mais il estimait qu'ils avaient tendance à régresser largement en raison de la diminution du nombre des enseignants recrutés⁹.

445. La Bürgerinitiative gegen Berufsverbote, Fribourg, a communiqué à la commission les descriptions de quelque 600 cas concernant des candidats et des agents publics en activité. Il apparaît que certains cas ont été finalement décidés en faveur de la personne en cause, d'autres ayant fait l'objet d'une décision défavorable ou restant encore pendants. Dans 136 cas, des décisions pertinentes ont été prises depuis l'adoption en janvier 1979 des principes révisés pour la vérification de la fidélité à la Constitution au niveau fédéral. Dans 118 autres cas, bien que les décisions initiales soient antérieures à cette date, de nouvelles décisions ou de nouveaux développements tels que des jugements de tribunaux sont intervenus depuis 1979. Une comparaison entre ces deux groupes montre une augmentation dans le nombre des cas au cours des dernières années dans le service des postes et télécommunications en Basse-Saxe, et une régression marquée à Hambourg, en Hesse et en Rhénanie du Nord-Wesphalie en ce qui concerne les cas engagés par les autorités du Land. Les cas décrits concernent pour la plupart le DKP ou ses organisations auxiliaires. Néanmoins, ces descriptions de cas indiquent également qu'une large proportion de cas en Bavière concerne d'autres organisations que les autorités considèrent comme soumises à l'influence du DKP, bien que la majorité de leurs membres n'appartienne pas au DKP.

Autres considérations

446. Selon l'un des témoins qui a comparu devant la commission, bien que les autorités de la République fédérale soient tenues de révéler les motifs du refus de recrutement d'un candidat, il existe aussi vraisemblablement, comme dans d'autres pays, des cas où les véritables motifs - politiques - ne sont pas révélés¹⁰. Le témoin du GEW croit que l'incidence de ces rejets "larvés" s'est probablement accrue au cours des dernières années; par contraste avec la situation antérieure à 1980, il n'est plus possible d'offrir un emploi à tous les enseignants qualifiés, et c'est pourquoi il est plus facile de donner d'autres raisons pour ne pas accepter certains candidats, ce qui tendrait à réduire le nombre de cas dans lesquels des motifs politiques sont invoqués pour justifier le refus¹¹.

447. On a également fait référence à une "zone grise" de cas dans lesquels les personnes en cause ont préféré ne pas divulguer leurs difficultés de manière à ne pas compromettre leurs chances d'obtenir un emploi ailleurs et d'éviter d'autres conséquences liées au fait d'être identifié comme un ennemi de la Constitution¹².

448. Au cours de leur déposition devant la commission, plusieurs témoins ont évoqué l'effet dissuasif de mesures prises en application du devoir de fidélité. Ils ont fait remarquer que des mesures d'exclusion du service public pour des motifs politiques non seulement punissent des individus en les privant de leur existence professionnelle, mais elles dissuadent également beaucoup d'autres de se livrer à des activités politiques¹³. Le témoin représentant la Deutsche Angestelltengewerkschaft (DAG) s'est référé à l'effet dissuasif de la pratique consistant à adresser, à un stade déterminé de la procédure, des demandes de vérification à l'autorité responsable pour la protection de la Constitution au sujet de tous les candidats, et pas seulement de ceux qui sont suspects de ne pas fournir une garantie de fidélité suffisante à la Constitution. Bien qu'il soit lui-même partisan d'une procédure plus libérale, il a déclaré que cette pratique pouvait être justifiée en tant que mesure préventive propre à écarter du service public les personnes hostiles à la Constitution¹⁴. Le témoin représentant les autorités de Bavière a nié que les personnes jeunes et les fonctionnaires en activité soient intimidés par de telles pratiques. Il a indiqué que, indépendamment de leurs opinions politiques, les agents publics étaient fortement surreprésentés, par exemple au Parlement et parmi les responsables de tous les partis démocratiques. Les fonctionnaires ont également élevé des protestations contre certaines décisions de l'Etat telles que la construction de centrales nucléaires ou d'usines de retraitement en Bavière. Tant que les règles élémentaires de la démocratie et une certaine forme d'expression sont respectées, ceci ne soulève pas d'objections en vertu des lois régissant les fonctionnaires¹⁵.

Notes

Les références ci-après à des déclarations faites au cours de l'audition des témoins indiquent la séance et la page du compte rendu des auditions (version en langue allemande).

¹ Voir chap. 7, paragr. 397, et Metz, VIII/7-8; Ziegler, XIII/10-11; Claussen, X/3; Freundlieb, XI/1-2.

² Claussen, X/3.

³ Freundlieb, XI/2.

⁴ Ratz, VII/9.

⁵ Ziegler, XIII/10.

⁶ Frisch, IX/4-5.

⁷ Frisch, IX/17.

⁸ Voir chap. 6, paragr. 369.

⁹ Ortmann, VII/23-24.

¹⁰ Däubler, V/29, VI/4.

¹¹ Ortmann, VII/24-25.

¹² Bitterwolf, III/22-23, Däubler, V/29.

¹³ Paech, I/25-26; Bitterwolf, III/22-23; Däubler, VI/4.

¹⁴ Halberstadt, XIV/4.

¹⁵ Metz, VIII/8.

CHAPITRE 10

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

449. Conformément à l'article 28 de la Constitution de l'OIT, la commission est appelée à formuler ses conclusions sur tous les points de fait permettant de préciser la portée des questions dont elle est saisie, d'examiner si les faits ainsi établis concordent avec les obligations assumées par la République fédérale d'Allemagne aux termes de la convention no 111 et, dans la mesure où il apparaîtrait que le respect de la convention n'est pas suffisamment garanti, de formuler des recommandations sur les mesures à prendre pour remédier à ces insuffisances.

450. Il semble approprié en premier lieu de rappeler l'origine de la présente enquête et ses conséquences pour la nature et la portée de l'enquête et d'examiner également certaines questions de procédure qui ont été soulevées par le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne.

Origine et portée de l'enquête

451. La présente enquête a son origine dans une réclamation présentée par la Fédération syndicale mondiale en vertu des dispositions de l'article 24 de la Constitution de l'OIT. Cette réclamation a été examinée par un comité tripartite du Conseil d'administration, conformément au règlement pertinent. Lors de l'examen du rapport soumis par ce comité, et à la lumière de commentaires formulés sur le rapport par le représentant du gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, le Conseil d'administration, en vertu de l'article 10 de ce règlement, a décidé de renvoyer la question à une commission d'enquête, conformément à l'article 26, paragraphe 4, de la Constitution de l'OIT.

452. Plusieurs conséquences découlent aux fins de la procédure de la suite des événements susmentionnés. En premier lieu, le rapport du comité tripartite demeure un document qui avait été soumis au Conseil d'administration mais sur le fond duquel ledit Conseil n'a pas pris de décision. En second lieu, conformément aux dispositions des articles 3 (3) et 7 (3) du Règlement concernant les réclamations, la procédure relative à l'examen des réclamations est confidentielle; en particulier, le rapport de la commission tripartite reste un document confidentiel. Troisièmement, de l'avis de la commission, la tâche qui lui incombait aux termes de l'article 26 de la Constitution de l'OIT