



**EUROPEAN COMMITTEE OF SOCIAL RIGHTS
COMITE EUROPEEN DES DROITS SOCIAUX**

27 avril 2015

Pièce n° 1

Organisation européenne des associations militaires (EUROMIL) c. Irlande
Réclamation n° 112/2014

RECLAMATION

Enregistrée au secrétariat le 4 novembre 2014

Bruxelles, le 4 novembre 2014

EUROMIL contre Irlande

Réclamation

La réclamation collective formée par l'Organisation européenne des associations militaires (EUROMIL) contre l'Irlande porte sur le fait que les associations qui représentent les membres des forces armées en Irlande ne jouissent pas de droits syndicaux pleins et entiers, notamment celui d'adhérer à une fédération d'organisations.

Résumé

EUROMIL dépose une réclamation collective dirigée contre l'Irlande en vue d'obtenir des autorités irlandaises qu'elles octroient des droits syndicaux pleins et entiers aux associations qui représentent les membres des forces armées en Irlande, et plus particulièrement à FDFORRA (*Permanent Defence Forces Other Ranks Representative Association*), association qui représente les sous-officiers et hommes de troupes de l'armée irlandaise.

En Irlande, les associations qui regroupent les membres des forces armées ne sont pas autorisées à adhérer à des fédérations d'organisations telles que l'ICTU (*Irish Congress of Trade Unions* - la Confédération irlandaise à laquelle sont affiliés les syndicats). Elles sont de ce fait tenues à l'écart des négociations globales que mène l'ICTU au plan national pour le compte des organisations syndicales qui lui sont affiliées, notamment celles portant sur les salaires dans la fonction publique.

Les dispositions de la Charte sociale européenne dont EUROMIL allègue la violation sont les articles 5 et 6.

Recevabilité

L'Irlande a ratifié la Charte sociale européenne révisée le 4 novembre 2000, texte qui a pris effet pour l'Irlande à la date du 1^{er} janvier 2001. L'Irlande a également ratifié, le 4 novembre 2000, le Protocole additionnel à la Charte sociale européenne révisée prévoyant un système de réclamations collectives.

EUROMIL est une organisation européenne non gouvernementale dotée du statut participatif auprès du Conseil de l'Europe. Elle figure sur la liste, établie par le Comité gouvernemental, des organisations internationales non gouvernementales habilitées à former des réclamations en vertu du Protocole additionnel à la Charte sociale européenne révisée prévoyant un système de réclamations collectives.

L'Organisation européenne des associations militaires (EUROMIL) défend les intérêts socio-professionnels du personnel militaire de tous grades en Europe. Elle est la principale structure européenne de coopération entre les associations professionnelles militaires pour les questions qui touchent à leurs intérêts communs. Elle coiffe 43 associations et syndicats militaires nationaux.

Constituée en 1972, l'organisation est présente dans 28 pays, depuis la Fédération de Russie à l'est jusqu'à l'Irlande à l'ouest, et de la Finlande au nord jusqu'à Chypre au sud ; EUROMIL est une organisation véritablement européenne.

Contexte irlandais

La conduite, les conditions de service et les obligations de l'ensemble des personnels des forces armées irlandaises sont régies par la loi de 1954 relative à la défense (*Defence Act*), telle que modifiée. PDFORRA, l'association qui représente les sous-officiers et hommes de troupe de l'armée irlandaise, a été créée en 1990 conformément à la loi (modifiée) de 1990 relative à la défense, en vertu du règlement S.6. relatif aux forces armées, adopté en application de ladite loi.

Aux termes de la loi relative à la défense, les associations qui représentent les membres des forces armées agissent comme des organisations professionnelles, mais n'ont jamais été autorisées à devenir des syndicats, c.-à-d. à obtenir un « statut syndical ».

La loi relative à la défense dispose ce qui suit :

« 2. –(1) Conformément à l'article 3 de la présente loi, le Ministre peut décider, par voie de règlement, de constituer une ou plusieurs « association »(s) en vue de représenter les membres des forces armées d'un ou plusieurs grade(s) désignés par le règlement pour ce qui concerne les questions touchant à leur rémunération et à d'autres aspects précisés par le Ministre dans le règlement, à l'exclusion de celles qui ont trait aux opérations, au recrutement, au maintien, au commandement, à la constitution, à l'organisation et à la discipline des forces armées, régies par la loi principale (Principal Act), et des infractions ayant un lien avec les forces armées et les biens militaires au sens de cette loi.

(2) L'association ne représente, au sens de l'alinéa (1) du présent article, que ses membres ».

Cependant, la loi dispose par ailleurs que :

(3) L'association est indépendante et ne peut, sans l'accord du Ministre, être liée ou affiliée à aucun syndicat ou autre instance ».

En outre,

« (4) Ses membres ne peuvent adhérer ni appartenir à un syndicat ou toute autre instance (autre que l'association) cherchant à influencer sur ou s'intéressant à la rémunération ou autres conditions de service des membres.

(5) Il appartient au Ministre de déterminer si un syndicat ou toute autre instance est un syndicat ou une instance visée par l'alinéa (4) du présent article.

Le règlement S.6 relatif aux forces armées dispose également, en son paragraphe 28, que :

« L'association ne saurait promouvoir ou recourir à une quelconque forme d'agitation publique pour faire valoir ses revendications ou à toute autre fin ».

De plus, le paragraphe 27 dudit règlement limite la communication avec les médias et autres organes d'expression de l'opinion publique, et renvoie aux interdictions énoncées aux paragraphes 27 à 33 (inclus) du règlement A.7 relatif aux forces armées.

L'article 8 de la loi de 1990 relative aux relations professionnelles donne du « travailleur » une définition dans laquelle ce terme ne désigne pas, notamment, les membres des forces armées, qui, de fait, sont totalement exclus du bénéfice des divers droits et privilèges découlant des dispositions de cette loi en ce qui concerne, en particulier, les conflits du travail.

Par ailleurs, la loi (modifiée) de 1990 relative à la défense précise que :

« (6) Le Ministre peut décider, par voie de règlement, de mettre en place un « mécanisme de conciliation et d'arbitrage » pour régler ces questions, dans le cadre duquel l'association représente ses membres, selon les modalités fixées par le Ministre dans ledit règlement ».

<http://acts2.oireachtas.ie/zza6y1990.1.html#zza6y1990>

A la suite de l'adoption de la loi (modifiée) de 1990 relative à la défense, le Ministre de la Défense a institué un mécanisme de conciliation et d'arbitrage conformément au règlement S.6 relatif aux forces armées.

Ce mécanisme a pour but de trouver des solutions acceptables aux revendications et aux propositions soumises par les parties concernant la rémunération et les conditions de service – pour autant qu'elle entrent dans le champ d'application dudit mécanisme - des membres permanents de l'armée appartenant aux grades représentés par les associations représentatives.

Cependant, PDFORRA soutient que ce système ne fonctionne pas comme il le devrait : les décisions sont sans cesse reportées et les problèmes ne sont jamais résolus. De plus, le Ministre peut, après avoir consulté le Gouvernement et conformément aux règles régissant le mécanisme, refuser purement et simplement d'entériner l'accord négocié/l'arbitrage rendu¹.

De plus, le Président de l'organe de négociation étant employé par le ministère de la Défense, il n'est pas perçu comme une personnalité indépendante au sens large du terme. Par ailleurs, selon les règles régissant le mécanisme applicable aux forces armées, toute forme d'agitation publique déclenchée par une association représentative pour appuyer une revendication peut entraîner la suspension du mécanisme.

¹ Mécanisme de conciliation et d'arbitrage, Partie 1, article 3.

Il existe un autre mécanisme, le « LRC » (*Labour Relations Commission* [Commission des relations professionnelles]), que PDFORRA considère plus équitable et plus indépendant.

Ce système consiste à faire appel à un professionnel externe pour aider un employeur et son personnel à résoudre leur différend lorsque les efforts qu'ils ont déployés en ce sens ont échoué. Il vient en quelque sorte faciliter la recherche d'un accord entre les parties en conflit.

La Commission désigne un médiateur – l'« Industrial Relations Officer » (responsable des relations professionnelles) – qui a pour mission de présider, de manière indépendante et impartiale, les discussions entre les équipes de négociateurs qui représentent l'employeur et le personnel.

Tous les salariés peuvent avoir recours à ce service proposé par la Commission, à l'exception de certaines catégories expressément exclues par la loi, à savoir l'armée, la police et l'administration pénitentiaire.

<http://www.lre.ie/ViewDoc.asp?fn=/documents/work/conciliationservice.htm>

En Irlande, les associations qui représentent les membres des forces armées ne peuvent pour l'instant saisir ni le Tribunal du travail, ni la Commission des relations professionnelles.

Elles ne sont pas autorisées à adhérer à des organismes fédérateurs tels que l'ICTU (*Irish Congress of Trade Unions*) - la Confédération irlandaise à laquelle sont affiliés les syndicats. Elles sont de ce fait tenues à l'écart des négociations globales que mène l'ICTU pour le compte des organisations syndicales qui lui sont affiliées, notamment celles portant sur les salaires.

Elles ont toutefois obtenu le droit d'adhérer à des organisations telles que EUROFEDOP et EUROMIL.

Violation de la Charte sociale européenne

Les dispositions de la Charte sociale européenne dont EUROMIL allègue la violation sont les articles 5 et 6.

Objet de la réclamation collective :

Statut syndical des organisations représentant des membres des forces armées,

Ce qui recouvre :

a. le droit d'adhérer à un organisme fédérateur national (ICTU).

Arguments

1. EUROMIL soutient que les associations qui représentent les membres des forces armées sont privées de toute possibilité d'adhérer aux organismes professionnels fédérateurs nationaux tels que la Confédération irlandaise des syndicats (*Congress of Trade Unions* - « ICTU »).

2. En vertu de l'article 2 de la loi (modifiée) de 1990 relative à la défense, les associations qui représentent les membres des forces armées doivent être indépendantes et ne peuvent, sans l'accord du Ministre, être liées ni affiliées à aucun syndicat ou autre instance. Leurs membres ne peuvent adhérer ni appartenir à un syndicat ou toute autre instance (autre que l'association) cherchant à influencer sur ou s'intéressant à la rémunération ou autres conditions de service des membres.
3. Aux termes des articles 2(3) et 2(5), il appartient au Ministre de la Défense de déterminer si un syndicat ou autre instance relève des catégories auxquelles les membres n'ont pas le droit d'adhérer.
4. EUROMIL affirme que cette législation a pour effet de priver les associations qui représentent les membres des forces armées de la possibilité de s'affilier à l'ICTU et de les empêcher de ce fait de prendre part aux négociations que la Confédération mène au niveau national, négociations qui portent notamment sur les salaires pratiqués dans la fonction publique.
5. EUROMIL considère que l'interdiction faite aux associations qui représentent le corps militaire de s'affilier à l'ICTU revêt un caractère totalement arbitraire.
6. PDFORRA a sollicité l'accord du Ministre de la Défense pour s'affilier à l'ICTU, accord qu'elle ne semble pas près d'obtenir.
7. Il convient de noter que l'article 5 exige l'absence dans l'ordre juridique interne de toutes dispositions législatives et réglementaires ou de toute pratique administrative de nature à porter atteinte à la liberté pour les travailleurs de constituer des organisations professionnelles, nationales ou internationales, ou d'adhérer à celles-ci. Cette exigence s'applique à tous les salariés, mais elle est suivie d'une clause d'exception qui concerne, notamment, les membres des forces armées. On peut concéder que l'Irlande puisse choisir de réglementer le droit syndical des militaires au moyen d'un mécanisme applicable aux seuls membres des forces armées. Cela ne peut toutefois pas priver les associations qui représentent le corps militaire d'exprimer leurs revendications sur les conditions de travail et de rémunération d'une manière adéquate et efficace. Il a été observé par le Comité européen des droits sociaux que les organismes qui fédèrent des salariés au niveau national pèsent souvent d'un poids plus important dans les négociations nationales, ce qui explique que leurs effectifs constituent l'un des principaux moyens pour la conduite des négociations salariales. Cela est d'autant plus important pour une organisation soumise à plusieurs restrictions de ses droits syndicaux.
8. Les associations qui représentent les membres des forces armées, et plus particulièrement PDFORRA, ont été à la fois privées de tout statut syndical et exclues du champ d'application du

droit de grève. En conséquence, il est impératif de préserver le plus largement possible les prérogatives syndicales des associations représentatives.

9. Même si d'autres mécanismes de négociation, tels que le mécanisme de conciliation et d'arbitrage, ont été mis en place pour le personnel militaire en Irlande, une autre justification, plus précise, est requise pour exclure la possibilité de négocier d'une manière effective à travers des organisations faïtières nationales. Comme une telle interdiction est en principe contraire aux garanties prévues à l'article 5, elle ne peut être valablement appliquée que si elle remplit les conditions préalables d'une restriction admissible et qu'il peut être démontré qu'elle est objectivement justifiée.
10. L'Irlande peut faire valoir qu'il est nécessaire d'empêcher les associations qui représentent les membres des forces armées de s'affilier à des organismes fédérateurs nationaux et de se faire représenter par eux dans les négociations engagées au plan national, au motif que ces organismes ne sont pas tenus de prendre les impératifs de sécurité publique en considération. Cependant, aucun exemple concret ne peut être donné indiquant en quoi ce raisonnement poserait un problème dans d'autres contextes. En outre rien n'empêcherait d'aborder la question de la sécurité publique lors des discussions entre les représentants du Gouvernement et des forces armées, dans l'hypothèse où des associations représentant le corps militaire seraient membres d'une organisation fédératrice nationale, comme l'ICTU. Par conséquent, nous estimons que le fait d'interdire à une association représentant les membres des forces armées d'adhérer à une organisation syndicale nationale ne présente aucun lien avec le renforcement de la sécurité publique et d'autres intérêts publics importants au sens de l'article 5.
11. L'affiliation des personnels militaires à une organisation fédératrice nationale, au même titre que d'autres fonctionnaires – qui sont également tenus de respecter les obligations de service public d'une manière strictement impartiale – n'enlèverait rien à leur impartialité.
12. La restriction tire abusivement parti de la différence entre les associations qui représentent le corps militaire et les syndicats constitués conformément à la législation nationale, et a concrètement pour effet de priver celles-ci du moyen de pression le plus efficace qui soit pour négocier les conditions d'emploi de leurs membres. Elle ne peut donc être considérée comme une mesure proportionnée aux buts qu'elle poursuit.
13. Nous estimons par conséquent que l'interdiction faite aux associations qui représentent le corps militaire, et plus particulièrement à PDFORRA, d'adhérer à des organisations professionnelles nationales constitue une violation de l'article 5.

b. Droit à des négociations salariales équitables, violation de l'article 6 (2)

Arguments

1. EUROMIL soutient que les associations qui représentent les membres des forces armées ne sont pas en mesure de prendre part aux négociations qui portent sur les accords salariaux conclus à l'échelon national, en violation de l'article 6 de la Charte, et ne jouissent d'aucun droit de négociation pour ce qui concerne les hausses générales de salaire ; c'est l'ICTU qui en est chargé, et ce pour l'ensemble des agents de la fonction publique.
2. Or, bien que les membres des associations qui représentent le corps militaire ne puissent pas adhérer à l'ICTU, ils sont liés par les décisions issues des négociations.
3. Une liste distincte de questions à négocier est établie pour ces associations et examinée dans le cadre d'un processus parallèle auquel ces dernières ne peuvent pas officiellement prendre part.
4. EUROMIL estime que le mécanisme de conciliation et d'arbitrage n'est en rien suffisant pour aborder les questions qui entrent dans le cadre des négociations salariales directes. Dans l'hypothèse où les associations qui représentent les membres des forces armées souhaiteraient demander une revalorisation générale des salaires en recourant à ce dispositif, il lui faudrait saisir ce mécanisme d'une revendication en ce sens. Or, une telle revendication n'aurait aucune chance concrète d'aboutir : elle se heurterait à un refus invoquant les négociations générales sur les salaires.
5. EUROMIL reproche au dispositif sa lenteur, et considère que le fait de différer l'examen de certaines questions en instance allonge d'autant la durée des négociations. En tout état de cause, le Ministre de la Défense n'est pas tenu d'accepter le résultat des négociations, ce qui fait que de nombreux litiges sont laissés en suspens, voire sans solution. Il a fallu attendre très longtemps – jusqu'à plusieurs années – pour que certaines revendications qui portaient notamment sur les allocations, le logement, la promotion, etc. soient enfin examinées. De plus, le mécanisme ayant à sa tête un fonctionnaire du ministère de la Défense, il n'apparaît pas au final comme étant globalement indépendant et impartial. La Commission des relations professionnelles est, en revanche, présidée par une personnalité extérieure.
6. Cela étant, l'un des mécanismes les plus répandus pour le règlement des conflits est celui que forment la Commission des relations professionnelles et le Tribunal du travail, mécanismes auxquels la plupart des fonctionnaires ont accès. Certaines catégories d'entre eux sont toutefois exclues par la loi de son champ d'application, notamment les militaires. EUROMIL soutient que la Commission des relations professionnelles constituerait un mécanisme de règlement des conflits plus équitable et plus indépendant ; si le corps militaire avait accès à cette Commission ainsi qu'au Tribunal du travail, les prescriptions de l'article 6 seraient respectées.

7. Selon EUROMIL, rien dans le libellé de l'article 6 de la Charte n'autorise un Etat à imposer des restrictions au droit de négociation collective qui viseraient plus spécialement les membres des forces armées. L'article 6 se distingue à cet égard de l'article 5.
8. En Irlande, les questions générales relatives aux conditions de service des forces armées sont en réalité négociées dans le cadre d'accords de service public, qui sont des conventions collectives conclues au niveau national. Or, les parties signataires de ces accords ont décidé de ne présenter ou de ne traiter aucune « revendication entraînant un coût supplémentaire que pourraient formuler les syndicats ou les fonctionnaires pour obtenir une revalorisation de leur salaire ou une amélioration de leurs conditions d'emploi ».
9. EUROMIL soutient donc que les associations qui représentent les membres des forces armées n'ont pas eu directement accès à ces négociations, quand bien même leurs résultats s'appliquent ensuite aux militaires.
10. Des données sont disponibles concernant les revendications dont a été saisi le mécanisme de conciliation et d'arbitrage. Elles révèlent que la longueur des procédures influe invariablement sur l'évaluation de son efficacité sous l'angle de l'article 6 de la Charte. On observe que, dans les faits, les questions salariales ne sont pas négociées collectivement dans le cadre de ce dispositif et que les mécanismes mis en place pour permettre de traiter les revendications salariales par ce biais nécessitent beaucoup de temps ; ils offrent aussi la possibilité d'interrompre la procédure engagée et de laisser le litige sans solution. Par conséquent, le mécanisme ne constitue pas une alternative suffisamment efficace aux négociations collectives menées pour la conclusion d'accords de service public.
11. Aux termes de l'article 6§2, l'Etat doit favoriser l'institution de mécanismes de négociation volontaire ; EUROMIL soutient à cet égard que l'exclusion de fait des membres des forces armées du champ d'application des négociations salariales directes n'est ni nécessaire, ni appropriée au sens de cette disposition. Il est en effet impératif de consulter régulièrement toutes les parties à une procédure de négociation collective. Par conséquent, des discussions parallèles ou la simple audition d'une association représentative des membres des forces armées concernant une solution négociée ne satisfait pas aux conditions d'effectivité inhérentes à l'article 6§2 de la Charte.
12. Dans la mesure où les droits syndicaux des associations représentant les membres des forces armées font l'objet de restrictions, il faut qu'au moins un mécanisme lui soit laissé pour pouvoir effectivement défendre les intérêts de ses membres. Cette condition suppose que le mécanisme de négociation collective prévoie réellement la possibilité d'un résultat négocié en faveur du personnel. Lorsqu'il est présidé par quelqu'un qui est employé par l'une des parties à la négociation, cela ne fait que renforcer le sentiment d'inefficacité du mécanisme de négociation exigé par l'article 6§2. Qui plus est, en ce qui concerne la possibilité qu'ont les associations

représentant les membres des forces armées de saisir la Commission des relations professionnelles et le Tribunal du travail, l'article 6 n'exige pas qu'il faille avoir accès à tel ou tel mécanisme de règlement des litiges. Des mécanismes de cet ordre doivent exister, mais cela ne change rien à la nécessité de mettre à la disposition des syndicats ou des associations qui les représentent une voie de recours effective auprès d'une instance chargée du règlement des litiges devant laquelle ils puissent défendre les intérêts communs de leurs membres.

13. Par conséquent, EUROMIL soutient que la législation et la pratique en Irlande ne garantissent pas aux associations qui représentent les membres des forces armées, et plus particulièrement à PDFORRA, un accès suffisant aux négociations salariales, ce qui constitue une violation de l'article 6§2 de la Charte.

c. Droit de mener des actions collectives

Arguments

1. EUROMIL allègue que l'interdiction du droit de grève faite aux associations représentant des membres des forces armées constitue une violation de leur droit de mener des actions collectives au regard de l'article 6§4 de la Charte.
2. Elle convient que l'interdiction du droit de mener des actions collectives par voie de grève est prévue par la loi, mais il ne lui apparaît pas en revanche que cette interdiction poursuive un but légitime. Elle présume que cette interdiction vise à faire en sorte que les mouvements de grève que pourraient mener les membres du corps militaire ne mettent pas en danger la sécurité nationale.
3. EUROMIL soutient que le droit de grève est intrinsèquement lié au droit de négociation collective, car il représente le moyen le plus efficace pour parvenir à un résultat favorable dans le cadre d'un processus de négociation. Il revêt donc une importance particulière pour les syndicats et par conséquent, des restrictions à ce droit ne peuvent être admises qu'en des circonstances et dans des conditions particulières.
4. Aucun besoin social impérieux ne vient étayer une restriction absolue du droit à l'action collective. En effet, rien ne justifie que le but légitime du maintien de la sécurité nationale ne puisse pas être accompli au moyen de restrictions (différentes modalités ou formalités de l'exercice du droit de grève) plutôt qu'au moyen d'une interdiction absolue.
5. De ce point de vue, l'article 8 de la loi relative aux relations professionnelles ne constitue pas une simple restriction, mais un déni total du droit de grève. Or, les restrictions aux droits de l'homme doivent être interprétées de manière étroite. Il en résulte qu'en ce qui concerne la

réglementation des droits de négociation collective des membres des forces armées, les Etats doivent démontrer qu'il existe, dans le contexte national spécifique dont il s'agit, des raisons impérieuses justifiant une interdiction absolue du droit de grève en question, contrairement aux conditions qui prévalent à l'imposition de restrictions relatives aux modalités et formes de la grève.

6. En conséquence, EUROMIL allègue que la marge d'appréciation de l'Etat partie se trouve restreinte, dans la mesure où cette interdiction absolue du droit de grève affecte l'un des éléments essentiels du droit de négociation collective reconnu par l'article 6 de la Charte sans lequel le contenu de ce droit est vidé de sa substance même et le prive de son efficacité. En ce sens, l'interdiction imposée par la législation irlandaise, à savoir l'article 8 de la loi de 1990 relative aux relations professionnelles, n'est pas proportionnée au but légitime poursuivi et n'est, de ce fait, pas nécessaire dans une société démocratique comme l'Irlande. C'est pourquoi EUROMIL soutient que l'interdiction du droit de grève imposée aux membres des forces armées constitue une violation de l'article 6§4 de la Charte.

Emmanuel JACOB
Président d'EUROMIL