

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



19 décembre 2016

Pièce n° 1

Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL) c. Italie
Réclamation n° 140/2016

**RECLAMATION
(Traduction)**

Enregistrée au Secrétariat le 17 novembre 2016

Service de la Charte sociale européenne

Direction générale Droits de l'homme et Etat de droit,
Conseil de l'Europe

F-67075 Strasbourg Cedex

Adresse électronique: social.charter@coe.int

Objet: Réclamation collective présentée par la *Confederazione generale italiana del lavoro* (Confédération générale italienne du travail - CGIL) pour violation par l'Etat italien des articles 5 et 6 de la Charte sociale européenne en ce qui concerne la situation des agents de la *Guardia di Finanza* (police douanière et fiscale).

Formée conformément au Protocole additionnel de 1995 à la Charte sociale européenne, la présente réclamation collective déposée par la *Confederazione generale italiana del lavoro* (Confédération générale italienne du travail - CGIL), qui a son siège à Rome (Italie), 25 Corso d'Italia et est juridiquement représentée par sa Secrétaire générale, Mme Susanna Lina Giulia Camusso, demeurant à Milan (Italie), 33 Via Kramer, allègue que l'Etat italien enfreint et n'applique pas correctement les articles 5 et 6 de la Charte, dans sa version de 1996, en ce que les agents de la *Guardia di Finanza* (police douanière et fiscale) sont dans l'impossibilité de constituer des syndicats et de prendre part à des activités syndicales, ainsi que d'exercer le droit de négociation collective.

1. Avant de nous lancer dans l'examen de ladite violation, il nous paraît opportun de nous arrêter brièvement sur la représentativité de l'organisation auteur de la réclamation et sur les autres aspects de la recevabilité dudit recours.
 - 1.1. La *Confederazione generale italiana del lavoro* (CGIL), qui a son siège à Rome, 25 Corso d'Italia, est la plus ancienne des associations de représentation des travailleurs du pays ; elle est aussi la plus représentative d'entre elles, avec plus de cinq millions d'adhérents en 2015 (dernières données disponibles). L'un des principes qui guident son action est celui de « *la liberté syndicale et [du] pluralisme qui en résulte* » (article 2 de ses Statuts).

La CGIL entre donc dans la catégorie des « *organisations nationales*

représentatives [...] de travailleurs relevant de la juridiction de la Partie contractante mise en cause par la réclamation » visées à l'article 1, lettre c) du Protocole de 1995 et est légitimement fondée à déposer une réclamation collective pour violation de la Charte sociale européenne. Il n'est pas inutile de rappeler que le Comité européen des droits sociaux lui a déjà reconnu cette légitimité à plusieurs reprises (voir, par exemple, la décision relative à la réclamation n° 91/2013, par. 82).

La présente réclamation est par ailleurs signée par Mme Susanna Lina Giulia Camusso, Secrétaire générale et représentante légale de la CGIL (article 17 de ses Statuts) ; elle est donc présentée dans le plein respect du Règlement du Comité (voir, à ce sujet, la décision précitée relative à la réclamation 91/2013, par. 83).

- 1.2 La réclamation est dirigée contre la République italienne, qui a ratifié sans réserve le Protocole additionnel de 1995 le 3 novembre 1997, aux termes de la loi n° 298 du 28 août 1997 portant ratification et exécution dudit Protocole, et qui est ainsi liée par ce traité depuis le 1^{er} juillet 1998 (voir, sur ce point, la décision déjà citée relative à la réclamation n° 91/2013, par. 75).

D'autre part, la réclamation est fondée sur les articles 5 et 6 de la Charte sociale européenne dans sa version de 1996, dispositions acceptées par la République italienne, qui a ratifié ledit traité le 5 juillet 1999 aux termes de la loi n° 30 du 9 février 1999 portant ratification et exécution de la Charte.

Il est à noter que la République italienne a accepté d'être liée à la Charte sociale européenne dans sa version de 1996 sans avoir opposé de réserve, hormis celle relative à l'article 25.

Par conséquent, il appert que le présent recours est également recevable sous cet angle, puisqu'il « *porte sur une disposition de la Charte acceptée par la Partie contractante mise en cause* », comme l'exige l'article 4 du Protocole additionnel de 1995.

2. Les questions relatives à la recevabilité de la réclamation ayant été examinées, nous pouvons à présent exposer les raisons pour lesquelles il nous semble que l'Etat italien n'a pas veillé à appliquer correctement les articles 5 et 6 de la Charte sociale européenne et enfreint chacune de ces dispositions pour ce qui concerne le personnel de la *Guardia di Finanza* (police douanière et fiscale), le privant ainsi, comme nous le verrons, à la fois de ses droits syndicaux et de son droit de négociation collective.

Pour bien comprendre dans quelle mesure l'Italie enfreint les prescriptions de la Charte, il faut commencer par préciser quelque peu la nature et les fonctions de la *Guardia di Finanza*.

La *Guardia di Finanza* est un « *corps de police doté du statut militaire*

auquel ont été conférées des compétences générales en matière économique et financière » (article 1^{er} du décret législatif n° 68 du 19 mars 2001).

Au sens de l'article 1^{er} de la loi n° 189 du 23 avril 1959, qui fixe son statut, ce corps « dépend directement et à tous égards du ministère des Finances. Il fait partie intégrante des forces armées de l'Etat et de la force publique, et a pour missions de prévenir, rechercher et signaler les manœuvres constitutives d'évasions fiscales et de violations de la réglementation financière, d'exercer une surveillance en mer à des fins de police financière et de concourir aux services de police maritime, d'assistance et de signalement, de veiller, dans les limites établies par les textes de loi, au respect des dispositions d'ordre politique et économique, de concourir à la défense politique et militaire des frontières et, en cas de guerre, aux opérations militaires, de concourir au maintien de l'ordre et de la sécurité publique, et d'assurer tous autres services de surveillance et e protection pour lesquels la loi exige son intervention ».

L'article 10 de cette même loi n° 189 de 1959 précise que « les militaires attachés au corps de la Guardia di Finanza sont soumis au règlement disciplinaire militaire applicable à l'Armée ainsi qu'au code pénal militaire ».

Bien que les fonctions exercées par la Guardia di Finanza soient strictement des fonctions de police économique et fiscale, la nature militaire de ce corps fait qu'il est assujéti aux dispositions du Code militaire établi par le décret législatif n° 66 du 15 mars 2010, et plus particulièrement à son article 1475, aux termes duquel « 1. La constitution d'associations ou cercles réunissant des militaires est subordonnée au consentement préalable du Ministre de la Défense. 2. Les militaires ne peuvent constituer des associations professionnelles à caractère syndical ni adhérer à d'autres associations syndicales. 3. Les militaires ne peuvent adhérer à des associations considérées comme secrètes au regard de la loi ou incompatibles avec les devoirs qui leur incombent aux termes du serment qu'ils ont prêté. 4. Les militaires ne peuvent exercer le droit de grève. »

L'article suivant dudit Code (article 1476) envisage la constitution d'« organes de représentation des militaires » dotés d'un statut consultatif au sein du commandement et des instances de l'administration militaire, autorisés à intervenir dans un nombre limité de domaines (« maintien des postes de travail durant le service militaire, qualifications professionnelles, insertion professionnelle en cas de cessation des fonctions militaires », « activités culturelles, récréatives, d'assistance et de promotion sociale », « conditions hygiéniques et sanitaires », « logements » ; sont donc ici exclues les questions telles que « le statut, l'entraînement, les opérations, la logistique opérationnelle, les rapports hiérarchiques et fonctionnels, et le recrutement de personnel »).

Il ressort ainsi de l'examen de la législation nationale que les agents et les officiers de la Guardia di Finanza ne peuvent constituer des syndicats

ni y adhérer, et ne peuvent ni négocier leurs conditions de travail ni exercer le droit de grève.

L'interdiction de constituer des organisations syndicales ou d'y adhérer n'est en rien tempérée par la possibilité de mettre sur pied des « *organes de représentation des militaires* », qui ne sauraient en aucun cas être assimilés à un syndicat formé comme une libre association professionnelle - d'abord parce que l'institution de tels organes relève d'une démarche non pas libre et volontaire, mais prévue par la loi, ensuite parce que les militaires ne peuvent confier à autrui la fonction de les représenter, ce qui revient à ignorer le pluralisme de la représentation, corollaire indéfectible de la liberté syndicale, et enfin parce que de tels organes ont un rôle purement consultatif, limité de surcroît à certains domaines.

3. En restreignant totalement la liberté syndicale du personnel de la Guardia di Finanza, la République italienne enfreint les articles 5 et 6 de la Charte sociale européenne.

3.1 L'article 5, consacré au « *Droit syndical* », est libellé comme suit: « *En vue de garantir ou de promouvoir la liberté pour les travailleurs ou les employeurs de constituer des organisations locales, nationales ou internationales, pour la protection de leurs intérêts économiques et sociaux et d'adhérer à ces organisations, les Parties s'engagent à ce que la législation nationale ne porte pas atteinte, ni ne soit appliquée de manière à porter atteinte à cette liberté. La mesure dans laquelle les garanties prévues au présent article s'appliqueront à la police sera déterminée par la législation ou la réglementation nationale. Le principe de l'application de ces garanties aux membres des forces armées et la mesure dans laquelle elles s'appliqueront à cette catégorie de personnes sont également déterminés par la législation ou la réglementation nationale.* »

3.2 Comme l'a souligné le Comité européen des droits sociaux, cette disposition fait peser sur les Etats une obligation « *négative* » et une obligation « *positive* »: la première exige que rien dans la législation ou la pratique nationale ne vienne empêcher ou restreindre la liberté des travailleurs ou des employeurs de constituer une association représentative ou d'y adhérer; la seconde suppose que les Etats prennent les mesures nécessaires pour que cette liberté puisse effectivement s'exercer (voir *Conclusions I, Observation interprétative de l'article 5, p. 32*).

L'accent a ensuite été mis sur le fait que les droits syndicaux impliquent que l'affiliation à un syndicat résulte d'un libre choix de la part des travailleurs (voir la décision rendue le 15 mai 2003 dans la réclamation n° 12/2002 *Confédération des entreprises suédoises c. Suède*), et qu'en revanche, toute forme de syndicalisme obligatoire est contraire à la Charte (*Conclusions III, Observation interprétative de l'article 5, p. 33*).

D'une manière générale, la Charte reconnaît en outre les droits

syndicaux à tous les travailleurs, y compris les agents du secteur public et ceux qui exercent des fonctions publiques (voir, ici aussi, les *Conclusions I, Observations interprétative de l'article 5, p. 32*).

Certes, le même article 5 dispose que ces droits s'appliquent dans une mesure et d'une manière différentes aux membres de la police et des forces armées.

Il convient toutefois de préciser sur ce point que ces deux catégories sont régies par des réglementations fort différentes : dans le cas des forces armées, c'est le « *principe de l'application de ces garanties* » en soi qui peut être déterminé par la législation ou la réglementation nationale (même si, comme nous le verrons, ce principe a dernièrement été battu en brèche) ; s'agissant de la police par contre, les Etats peuvent uniquement déterminer « *la mesure* » dans laquelle les garanties de l'article 5 s'appliquent, ce qui signifie qu'ils peuvent restreindre l'exercice des droits syndicaux mais n'ont pas la possibilité de les nier totalement et doivent en tout état de cause permettre aux policiers de constituer des syndicats ou sont tenus d'enregistrer et de traiter ces organisations dans les mêmes conditions que les autres syndicats (voir la décision rendue le 22 mai 2002 dans la réclamation n° 11/2001 *Conseil européen des Syndicats de Police c. Portugal*).

3.3 Le Comité européen des droits sociaux a également appliqué ce principe à d'autres pays, parmi lesquels l'Italie.

Depuis 1971 en effet, il a été constaté que l'Italie ne satisfaisait pas aux obligations lui incombant au regard de l'article 5 au motif qu'il était interdit aux policiers et aux militaires de constituer des syndicats ou d'en faire partie, ce qui a conduit le Comité à recommander d'étendre les droits syndicaux aux agents de police (*Conclusions II, Italie*).

Le non-respect par l'Italie de ses obligations a également été relevé en 1977 lorsque, tout en saluant les mesures annoncées par le Gouvernement italien – qui avait proposé au Parlement une réforme visant à étendre les droits syndicaux aux policiers et à mettre en place, pour négocier leur situation économique, des organes internes au sein desquels les agents seraient également représentés -, le Comité n'en a pas moins souligné que l'Etat continuait de manquer à ses obligations (*Conclusions V, Italie*).

Le Comité a répété sa mise en garde et son appel et à une réforme plus incisive deux ans plus tard, faisant remarquer que l'institution d'organes internes paritaires n'était pas suffisante pour satisfaire aux prescriptions de l'article 5 car ils n'étaient pas de nature associative, alors qu'il s'agissait là d'une caractéristique propre aux syndicats dont la liberté était garantie par la Charte (*Conclusions VI, Italie*).

Même conclusion encore en 1981, le Comité relevant néanmoins que la

réforme du statut de l'administration de la sécurité publique, approuvée la même année, aurait pu rendre la situation de l'Italie plus proche des exigences de l'article 5 (*Conclusions VII, Italie*).

Dans le rapport suivant publié en 1984, le Comité a noté avec satisfaction que la loi n° 121 du 1^{er} avril 1981 relative au statut de l'administration de la sécurité publique avait conféré de nombreux droits syndicaux aux personnels de police ; ces derniers sont depuis autorisés à constituer des syndicats ou à y adhérer (à la seule condition qu'ils ne comprennent que des policiers) et à négocier avec les ministères qui les emploient de nombreux aspects de leurs conditions de travail (*Conclusions VIII, Italie*).

Cet avis favorable a été renouvelé deux ans plus tard, le Comité ayant constaté que la loi s'était traduite par la constitution effective de syndicats de policiers et par la conclusion de conventions collectives entre lesdits syndicats et, côté employeur, les ministères (*Conclusions IX-2, Italie*).

- 3.4 Les conclusions susmentionnées sont particulièrement intéressantes en ce que les dispositions relatives aux droits syndicaux dont bénéficient les membres de la police n'ont pas été étendues au personnel de la *Guardia di Finanza*.

Pareille exclusion ne saurait être justifiée par le fait qu'au regard de la loi n° 189 de 1959, la *Guardia di Finanza* est un corps qui « *fait partie intégrante des forces armées de l'Etat* ». Non seulement parce que cette affirmation, qui date de 1959, n'a pas été davantage explicitée par le législateur dans le décret n° 66 de 2010 relatif au code militaire, qui traite la *Guardia di Finanza* séparément des quatre forces armées (l'Armée de terre, la Marine, l'Armée de l'air et les *Carabinieri*), mais aussi parce qu'elle lui consacre aucun chapitre particulier – à la différence des autres forces, qui ont chacune leur propre réglementation.

Le rattachement de la *Guardia di Finanza* aux forces armées tel qu'il ressort de la loi de 1959 ne saurait avoir pour effet de priver ses membres de la jouissance des droits syndicaux ; du reste, le Comité européen des droits sociaux a toujours considéré qu'il n'était pas lié par les qualifications nationales pour apprécier une situation aux fins de l'application de l'article 5, vérifiant par lui-même si, quelles que fussent les formulations utilisées dans la législation interne, les personnels privés de droits syndicaux avaient ou non un statut militaire et exerçaient ou non des fonctions de nature militaire (*Conclusions 2006, France, p. 306*).

Le Comité a ainsi récemment estimé, lorsqu'il s'est penché sur la situation de la Gendarmerie française, que ce corps faisait certes partie des forces armées et qu'il lui arrivait d'exercer des activités militaires, mais que la plus grande partie de ses affectations, l'autorité hiérarchique

dont elle relève et les missions qui lui sont effectivement confiées étaient autant d'éléments qui conduisaient à la considérer foncièrement équivalente, d'un point de vue fonctionnel, à une force de police, si bien que ses membres devaient être libres de constituer des syndicats ou d'y adhérer pour protéger leurs intérêts face leur employeur (voir la décision rendue le 27 janvier 2016 dans la réclamation n° 101/2013 *Conseil européen des Syndicats de Police (CESP/ c. France*, paragraphes 54 à 65).

- 3.5 Il en va de même en Italie : si l'on examine en quoi consistent véritablement la *Guardia di Finanza* et les missions dont elle s'acquitte, la conclusion qui s'impose est analogue à celle qui précède. Sous l'angle du droit interne en effet, l'article 1er du décret législatif n° 68 de 2001 définit la *Guardia di Finanza*, de manière plus précise que le texte de 1959, comme une « force de police » à laquelle ont été conférées des « compétences générales en matière économique et financière » ; même s'il possède une assise militaire, ce corps est donc pour l'essentiel une administration investie de missions de sécurité publique et de police judiciaire spécialisée, et n'a pas pour fonction de défendre l'Etat – il ne dépend pas, au demeurant, du ministère de la Défense, mais est rattaché « directement et en tous points au ministère des Finances » (article 1er de la loi n° 189 de 1959).

C'est du reste ce qui ressort de l'examen de l'article 1^{er}, déjà cité, de la loi n° 189 de 1959, qui définit les attributions du corps en question : il apparaît ainsi qu'il est chargé « de prévenir, rechercher et signaler les manœuvres constitutives d'évasions fiscales et de violations de la réglementation financière », « d'exercer une surveillance en mer à des fins de police financière et de concourir aux services de police maritime, d'assistance et de signalement », « de veiller, dans les limites établies par les textes de loi, au respect des dispositions d'ordre politique et économique » et « de concourir au maintien de l'ordre et de la sécurité publique » ; ce sont là des missions strictement de police, qui ne prévoient pas l'exécution d'activités militaires, comme le confirme aussi l'article 16 de la loi n° 121 de 1981 aux termes duquel le maintien de l'ordre et la sécurité publique incombent, outre à la police nationale, aux *Carabinieri* et, précisément, au corps de la *Guardia di Finanza*.

La *Guardia di Finanza* se voit également confier des missions de nature proprement militaire, notamment celle de « concourir » à la défense des frontières (dont le contrôle est du reste assuré également par la police nationale) et, « en cas de guerre », aux opérations militaires – tâches qui, de toute évidence, ne lui sont cependant pas coutumières et qui s'apparentent davantage aux activités accessoires et purement éventuelles d'un corps qui, à titre principal, exerce surtout des fonctions de police.

- 3.6 Les affirmations qui précèdent trouvent leur confirmation dans les faits.

L'examen des rapports annuels qui rendent compte des activités effectivement réalisées par la *Guardia di Finanza* et de ses objectifs

stratégiques montrent qu'elle s'occupe de la lutte contre l'évasion, la dissimulation et la fraude fiscales, de la lutte contre les délits en matière de finances publiques et les irrégularités commises dans l'administration, et de la lutte contre la criminalité économique et financière, tant en Italie qu'au niveau international (voir les rapports annuels 2015, 2014, 2013, 2012, 2011 et 2010, joints en annexe à la présente réclamation) ; même le « *concours à la sécurité intérieure et extérieure du pays* » se traduit concrètement par des activités – qui sont typiquement des tâches de police – axées sur le « *contrôle économique du territoire* » visant à faire « *constamment rempart contre un large éventail de délits économiques et financiers qui peuvent se manifester dans les différentes régions du pays (travail non déclaré et immigration clandestine, contrebande et activités de jeux illégales, vente de produits contrefaits et dangereux, escroquerie, etc.)* » (voir le rapport annuel 2015, pages 28 et 29).

Même les brigades militaires spécialisées dans les actions d'« *anti-terrorisme et intervention rapide* » - mieux connues sous le nom de « *Bérets verts* » - participent à la lutte contre la délinquance économique et financière et les trafics illicites (en venant prêter main forte aux opérations de police judiciaire les plus complexes), ainsi qu'aux missions de secours de haute montagne (voir le rapport annuel 2015, p. 30).

Enfin, les opérations internationales de la *Guardia di Finanza* se résument toujours, elles aussi, à des activités de police économique et financière : elles consistent à combattre la fraude aux droits d'accise et à la TVA, la contrefaçon de marchandises, le trafic de stupéfiants et la traite des êtres humains (voir le rapport annuel 2015, pages 35 à 39).

La preuve en est que, lors des missions militaires dans lesquelles l'Italie a été engagée ces dernières années, la *Guardia di Finanza* n'a pas eu de réelles tâches militaires à accomplir, mais plutôt des activités de police. Ainsi, en Afghanistan, elle s'est limitée à entraîner la police locale des frontières ; en Lybie, pays auquel six garde-côtes ont été mis à disposition pour lutter contre les flux migratoires illégaux, ses agents ont été envoyés en tant qu'« *observateurs* » et pour des opérations de manutention des unités navales transférées (voir le rapport annuel 2011, p. 34, et le rapport annuel 2010, pages 26 et 27). Et pour appuyer plus encore la démonstration qui précède, on notera que le Livre blanc publié par le ministère de la Défense en juillet 2015, ouvrage devant servir de base à l'élaboration d'une stratégie en matière de sécurité nationale, ne consacre pas la moindre ligne à la *Guardia di Finanza* et ne cite, s'agissant de la composition des Forces armées, que l'Armée de terre, la Marine, l'Armée de l'air et les *Carabinieri* (voir, par exemple, p. 88).

En d'autres termes, tant les missions qui lui sont confiées par le législateur que les activités qu'elle accomplit réellement, ou encore son rattachement au ministère de l'Economie, conduisent à penser qu'en dépit de son « *statut militaire* », la *Guardia di*

Finanza exerce des activités non pas de nature militaire, mais de police, de sorte que l'Etat peut déterminer « *la mesure* » dans laquelle les droits syndicaux visés à l'article 5 s'appliquent aux membres de ce corps, mais ne saurait les en priver totalement, ce qui est pourtant le cas en Italie.

- 3.7 D'autre part, quand bien même la *Guardia di Finanza* serait considérée comme un corps militaire aux sens de l'article 5 de la Charte sociale européenne, cela ne saurait justifier la négation totale des droits syndicaux imposée aux membres de ce corps en Italie.

En effet, dans la décision précitée qu'il a rendue le 27 janvier 2016 dans la réclamation relative à la Gendarmerie française, le Comité européen des droits sociaux a rappelé que la Charte sociale européenne — et il en va de même pour son article 5 qui, à première vue, semblerait autoriser la négation absolue des droits syndicaux des militaires — devait être interprétée à la lumière du contexte, de l'objet et du but recherché, dans le droit fil des critères de la Convention de Vienne de 1969.

Aussi ne peut-on ignorer les dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme telles qu'elles ont été interprétées par la Cour de Strasbourg. Faisant référence à l'article 11, qui protège la liberté d'association — en ce compris le droit syndical —, la Cour a estimé que la spécificité des missions incombant aux forces armées pouvait certes justifier que des restrictions puissent être apportées aux libertés syndicales des militaires, mais que ces restrictions ne devaient pas pour autant priver les militaires et leurs syndicats du droit général d'association pour la défense de leurs intérêts auprès de ceux qui les employaient et, en particulier, ne pouvaient les priver totalement de leur droit de former des syndicats ou de s'y affilier (voir les arrêts du 2 octobre 2014 dans l'affaire *Mateffy c. France*, paragraphes 58 et 71, et dans l'affaire *ADEFDRMIL c. France*, paragraphes 44 et 55).

A la lumière de l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme tel qu'interprété par la Cour, le Comité européen des droits sociaux a donc considéré que, bien que l'article 5 puisse justifier que les droits syndicaux des militaires soient soumis à des restrictions, ces dernières ne pouvaient en tout état de cause les supprimer totalement ni, en particulier, aller jusqu'à entraîner l'interdiction générale et absolue de constituer des syndicats ou d'y adhérer. La suppression pure et simple des droits syndicaux ne constitue pas en effet une mesure nécessaire pour garantir la sécurité nationale dans une société démocratique (voir la décision rendue le 27 janvier 2016 dans la réclamation n° 101/2013 *Conseil européen des Syndicats de Police c. France*, paragraphes 84 à 93).

- 3.8. Pour être tout à fait complet, il convient de préciser que la présence des « *organes de représentation des militaires* » au sein de la *Guardia di Finanza* ne saurait être considérée comme une application suffisante de la Charte, étant donné que leur constitution n'est pas libre, mais prévue par la

loi, et que les membres de ce corps ne peuvent choisir de se faire représenter par ces organes ou de former d'autres syndicats. Il y a là une violation supplémentaire de l'article 5 de la Charte qui, comme indiqué plus haut, suppose que l'adhésion à un syndicat résulte d'un libre choix des travailleurs et que le syndicat soit de nature associative (c'est précisément pour cette raison que la mise en place d'organismes analogues au sein du corps de la Police nationale n'a pas été jugée suffisante pour satisfaire aux exigences de l'article 5 – voir les *Conclusions VI, Italie*).

Par conséquent, nous prions le Comité européen des droits sociaux de bien vouloir considérer la réclamation fondée et de dire que :

la République italienne a enfreint et continue d'enfreindre l'article 5 de la Charte sociale européenne au motif qu'elle interdit aux membres de la *Guardia di Finanza* de constituer des organisations professionnelles à caractère syndical ou d'adhérer à d'autres organisations syndicales, bien que ce corps soit pour l'essentiel équivalent à une force de police au regard des fonctions qui lui sont assignées et des missions qu'elle exécute;

ou, à titre subsidiaire, que:

la République italienne a enfreint et continue d'enfreindre l'article 5 de la Charte sociale européenne au motif qu'elle interdit, de manière générale et absolue, aux membres de la *Guardia di Finanza* de constituer des organisations professionnelles à caractère syndical ou d'adhérer à d'autres organisations syndicales, et ce indépendamment de la nature – militaire ou de police - de ce corps ainsi que des fonctions qui lui sont assignées et des missions qu'elle exécute.

4. Les arguments qui viennent d'être exposés conduisent à penser qu'il y a également violation de l'article 6 de la Charte sociale européenne.

4.1. Cette disposition, consacrée au «*Droit de négociation collective* », est libellée comme suit : «*En vue d'assurer l'exercice effectif du droit de négociation collective, les Parties s'engagent :*

1 à favoriser la consultation paritaire entre travailleurs et employeurs;

2 à promouvoir, lorsque cela est nécessaire et utile, l'institution de procédures de négociation volontaire entre les employeurs ou les organisations d'employeurs, d'une part, et les organisations de travailleurs, d'autre part, en vue de régler les conditions d'emploi par des conventions collectives ;

3 à favoriser l'institution et l'utilisation de procédures appropriées de conciliation et d'arbitrage volontaire pour le règlement des conflits du travail;

et reconnaissent :

4 *le droit des travailleurs et des employeurs à des actions collectives en cas de conflits d'intérêt, y compris le droit de grève, sous réserve des obligations qui pourraient résulter des conventions collectives en vigueur. »*

Comme l'a indiqué le Comité européen des droits sociaux, cet article fait obligation aux Etats de favoriser les négociations entre employeurs et travailleurs, ou entre les organisations qui les représentent, concernant l'ensemble des matières d'intérêt mutuel et notamment la productivité, le rendement, l'hygiène et la sécurité au travail, et les activités sociales (voir *Conclusions I, Observation interprétative de l'article 6§1, pages 34-35*). Lors de ces négociations, il faut que les parties soient et agissent sur un pied d'égalité (voir *Conclusions V, Observation interprétative de l'article 6§1, p. 41*).

- 4.2 A l'instar de l'article 5, l'article 6 s'applique aussi bien aux salariés du secteur privé qu'à ceux du secteur public (voir *Conclusions III, Allemagne, Danemark, Suède, Norvège, Suède, p. 33*). Pour ces derniers, le droit de négociation collective peut être encadré et limité par la loi ; toutefois, les agents de la fonction publique doivent se voir reconnaître le droit de participer à tout processus décisionnel qui les concerne (voir la décision rendue le 21 mai 2002 dans la réclamation n° 11/2001 *Conseil européen des Syndicats de Police c. Portugal*).

Quant au droit de grève, il peut être circonscrit à certaines catégories d'agents de la fonction publique ou d'agents chargés de missions de service public, notamment les membres de la police, des forces armées, ou encore de la magistrature, mais une interdiction totale et absolue de faire grève ne saurait en aucun cas être jugée conforme à la Charte (voir *Conclusions I, Observation interprétative de l'article 6§4, pages 38 et 39*).

Faisant plus particulièrement référence à l'Italie, le Comité européen des droits sociaux a souligné, en 2000, que les membres des forces armées et de la police étaient privés, de manière générale et absolue, du droit de grève (voir *Conclusions XV-1, Italie*).

Il convient enfin d'insister sur le fait que l'article 6, à la différence de celui qui le précède, ne permet pas en soi aux Etats de limiter le droit de négociation (de sorte que les éventuelles restrictions doivent respecter les conditions posées par l'article G de la Charte) et ne fait aucune différence entre les forces de police et les forces militaires (voir la décision rendue le 27 janvier 2016 dans la réclamation n° 101/2013 *Conseil européen des Syndicats de Police c. France*, par. 118).

- 4.3 Il apparaît, lorsque l'on examine la situation des membres de la *Guardia di Finanza*, que la République italienne a enfreint l'article 6 à plusieurs titres.

En premier lieu, elle ne respecte pas les deux premiers paragraphes

de ladite disposition, puisqu'elle ne favorise nullement la consultation paritaire entre les membres de la *Guardia di Finanza* et son employeur public ni ne promeut l'institution de procédures de négociation volontaire entre les organisations syndicales des premiers (dont nous avons vu qu'elles sont interdites) et le second en vue de régler les conditions d'emploi par des conventions collectives.

Il a été dit que la seule et unique forme, limitée, de participation des agents aux décisions les concernant est celle que se voient confier les « *organes de représentation des militaires* », à propos desquels il a également été dit qu'ils ne sauraient être réputés satisfaire aux prescriptions de l'article 5.

Ces organes sont ainsi faits qu'ils ne satisfont pas davantage à l'article 6, d'une part dans la mesure où ils n'ont qu'un rôle consultatif (alors que la Charte exige que les parties puissent arriver à conclure des « *conventions collectives* » et, partant, à s'entendre sur le fond des questions soulevées – voir, à ce sujet, la décision rendue le 27 janvier 2016 dans la réclamation n° 101/2013 *Conseil européen des Syndicats de Police c. France*, par. 138 -, et, d'autre part, parce que leur compétence se limite à certaines matières qui ne comprennent pas, par exemple, tout ce qui touche aux conditions de rémunération.

C'est là que réside la principale différence par rapport aux organes similaires constitués au sein de la Gendarmerie française, qui peuvent se prononcer sur un éventail de sujets bien plus large et plus important, au nombre desquels figurent aussi l'évolution de carrière, le fonctionnement des services, l'hygiène et la sécurité au travail, la rémunération, la formation professionnelle, ainsi que l'appréciation des éventuelles modifications apportées au statut des militaires (voir la décision rendue le 27 janvier 2016 dans la réclamation n° 101/2013 *Conseil européen des Syndicats de Police c. France*, paragraphes 124, 125 et 138).

4.4 Il y a également violation de l'article 6 sous l'angle du droit de grève.

A cet égard, la violation est évidente, étant donné que l'article 1475 du décret législatif n° 66 de 2010 dispose, de manière générale, absolue et sans aucune dérogation possible, que « les militaires ne peuvent exercer le droit de grève ».

Les violations susmentionnées de l'article 6 ne sauraient être réputées justifiées au sens de l'article G de la Charte : elles sont effectivement prévues par la loi, mais ne sont pas nécessaires, dans une société démocratique, pour garantir le respect des droits et des libertés d'autrui ou pour protéger l'ordre public, la sécurité nationale, la santé publique ou les bonnes mœurs.

Cela apparaît très clairement pour ce qui est de la violation des deux premiers paragraphes de l'article 6 : comme l'a indiqué le Comité européen des droits sociaux à propos de la Gendarmerie française, la négation totale du droit de négociation collective ne saurait être

justifiée ni par les exigences de discipline militaire ni par la nature publique du service qu'elle assure (voir la décision rendue le 27 janvier 2016 dans la réclamation n° 101/2013 *Conseil européen des Syndicats de Police c. France*, par. 141).

Il en va de même pour le droit de grève : on a pu constater, précisément en Italie, qu'il est parfaitement possible de concilier la nature essentielle d'un service public et le droit de grève des travailleurs en mettant en place une procédure pour le déclenchement de la grève et en garantissant un service minimal. Par conséquent, l'interdiction absolue de la grève n'est pas « *nécessaire dans une société démocratique* » : elle peut fort bien être remplacée par une interdiction partielle.

Pour ces motifs, nous demandons au Comité européen des droits sociaux de bien vouloir considérer la réclamation fondée et de dire que :

la République italienne a enfreint et continue d'enfreindre l'article 6 de la Charte sociale européenne au motif qu'elle n'a pas favorisé ni ne favorise la consultation paritaire entre les membres de la *Guardia di Finanza* et le ministère de l'Economie/leur employeur ;

la République italienne a enfreint et continue d'enfreindre l'article 6 de la Charte sociale européenne au motif qu'elle n'a pas promu ni ne promeut l'institution de procédures de négociation volontaire entre les membres de la *Guardia di Finanza* (ou leurs syndicats) et le ministère de l'Economie/leur employeur, en vue de régler les conditions d'emploi par des conventions collectives;

la République italienne a enfreint et continue d'enfreindre l'article 6 de la Charte sociale européenne au motif qu'elle interdit aux membres de la *Guardia di Finanza* d'exercer le droit de grève.

5. Compte tenu de ce qui précède, en ma qualité de Secrétaire générale et de représentante légale de la *Confederazione generale italiana del lavoro* (CGIL), je prie le Comité européen des droits sociaux de considérer la réclamation fondée et de dire que :

la République italienne a enfreint et continue d'enfreindre l'article 5 de la Charte sociale européenne au motif qu'elle interdit aux membres de la *Guardia di Finanza* de constituer des organisations professionnelles à caractère syndical ou d'adhérer à d'autres organisations syndicales, bien que ce corps soit pour l'essentiel équivalent à une force de police au regard des fonctions qui lui sont assignées et des missions qu'elle exécute;

ou, à titre subsidiaire, que:

la République italienne a enfreint et continue d'enfreindre l'article 5 de la Charte sociale européenne au motif qu'elle interdit, de manière générale et absolue, aux membres de la *Guardia di Finanza* de constituer des organisations professionnelles à caractère syndical ou d'adhérer à d'autres organisations syndicales, et ce indépendamment de la nature – militaire ou de police - de ce corps ainsi que des fonctions qui lui sont assignées et des missions qu'elle exécute ;

et de dire également que :

la République italienne a enfreint et continue d'enfreindre l'article 6§1 de la Charte sociale européenne au motif qu'elle n'a pas favorisé ni ne favorise la consultation paritaire entre les membres de la *Guardia di Finanza* et le ministère de l'Economie/leur employeur ;

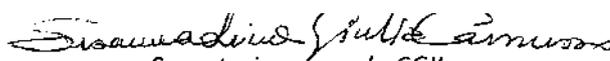
la République italienne a enfreint et continue d'enfreindre l'article 6§2 de la Charte sociale européenne au motif qu'elle n'a pas promu ni ne promeut l'institution de procédures de négociation volontaire entre les membres de la *Guardia di Finanza* (ou leurs syndicats) et le ministère de l'Economie/leur employeur, en vue de régler les conditions d'emploi par des conventions collectives;

la République italienne a enfreint et continue d'enfreindre l'article 6§4 de la Charte sociale européenne au motif qu'elle interdit aux membres de la *Guardia di Finanza* d'exercer le droit de grève.

L'organisation réclamante demande également à pouvoir utiliser la langue italienne dans la présente procédure, en particulier dans tous les actes écrits y afférents.

Rome-Strasbourg, le 15 novembre 2016

Susanna Lina Giulia Camusso



Secrétaire générale de la CGIL