

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



28 Novembre 2017

Pièce n° 6

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

NOUVELLE REPLIQUE DU GOUVERNEMENT

Enregistrée au Secrétariat le 20 Novembre 2017



Repubblica Italiana
Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale
Ufficio dell'Agente del Governo

RÉCLAMATION n. 140/2016

Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL)
c. ITALIE

OBSERVATIONS SUPPLÉMENTAIRES

DU

GOUVERNEMENT ITALIEN

SUR LE BIEN-FONDÉ

ROME, 20 novembre 2017



**Repubblica Italiana
Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale
Ufficio dell'Agente del Governo**

1. Le Gouvernement Italien (ici nommé "le Gouvernement") fait référence à la lettre du Comité européen des droits sociaux ((ici nommé "le Comité") de l'11 octobre 2017 qui a requis au Gouvernement de vouloir présenter, s'il le souhaite, une nouvelle réplique sur le bien-fondé de la réclamation n. 140/2016 CGIL c. Italie.
2. Le Gouvernement remercie et soumet au Comité les suivantes observations supplémentaires..

1. INTRODUCTION

3. La Confédération Générale Italienne du Travail (CGIL) a déposé une réclamation collective devant le Comité le 15 novembre 2016, pour atteinte prétendue aux articles 5 et 6 de la Charte sociale européenne par l'État italien en ce qui concerne le statut des membres de la Guardia di finanza.
4. A cet égard le Gouvernement a répondu à la réclamation déposée par l'organisation syndicale sus-indiquée par la présentation des observations du 16 juillet 2017 qui offre une explication exhaustive du point de vue normatif, jurisprudentiel et factuel, de l'absence de fondement des censures invoquées devant le Comité.
5. En réponse aux observations du Gouvernement :
 - (1) la CGIL a présenté ses observations le 22 septembre 2017.
 - (2) un autre organisme syndical, de nature internationale (Confédération européenne des syndicats, CES) a formulé ses observations en la matière..
6. A cet égard, le Gouvernement, en confirmant l'intégralité du contenu des observations du 16 juillet 2017, réaffirme que les observations en réplique formulées ultérieurement par les organisations syndicales sont dépourvus de tout fondement.



**Repubblica Italiana
Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale
Ufficio dell'Agente del Governo**

2. LES FAITS

7. Dans sa dernière réplique déposée le 22 septembre 2017 – ayant pour objet la « *réponse de la CGIL aux observations du Gouvernement italien sur le fond de la réclamation n. 140/2016 pour atteinte aux articles 5 et 6 de la Charte sociale européenne par l'État italien en ce qui concerne la condition des agents de la Guardia di Finanza* » l'organisation syndicale nationale a pratiquement réitéré les arguments qu'elle avait déjà affirmés dans sa réclamation, en se limitant à une tentative, aussi stérile qu'inconsistante, de répliquer à quelques circonstances évoquées dans ses observations.

8. En affirmant « *la violation des articles 5 et 6 de la Charte sociale européenne étant donné qu'il est interdit aux agents et aux officiers de la Guardia di finanza italienne de fonder des syndicats ou de s'affilier à des syndicats, de négocier leurs conditions de travail et d'exercer le droit de grève* », le syndicat requérant présente une vision subjective et dépourvue de fondement, selon laquelle :

- a. « *le Gouvernement italien ne nie pas..., au contraire il confirme que les droits syndicaux et de négociation collective ne sont pas reconnus aux membres de la Guardia di Finanza ; cette violation serait cependant justifiée en raison de la nature militaire du corps de la Guardia di Finanza. Cette thèse est irrecevable* » (point 2) ;
- b. « *contrairement à la thèse de l'État défendeur, la nature civile de la Garde des finances ressort déjà des dispositions qui régissent son organisation : en effet, le décret législatif n. 68 de 2001 établit que ce corps « est un corps de police », quoique « à statut militaire »... Ce Corps a en outre été pris en compte dans la « rationalisation des fonctions de police » établie par le décret législatif n.177 de 2016, qui l'a expressément intégré dans les Corps de police » (cette circonstance est significative, puisque les dispositions du statut général des militaires, dont au décret législatif n. 66 de 2010, ne l'intègrent pas aux Forces armées assujetties au titre V) » (point 3) ;*
- c. « *à l'instar de ce qui a été affirmé pour la Gendarmerie française, la nature civile ou militaire d'un Corps doit être évaluée sur la base des activités effectivement exercées, en vérifiant si ces dernières ont trait à la défense de l'État ou plutôt à des fonctions de police, telles que le contrôle du respect de la loi, la conduite d'investigations, la sûreté et le maintien de l'ordre public (voir la décision du 27.01.2016 dans l'affaire Conseil européen des Syndicats de police..)* » (point 4) ;



Repubblica Italiana
Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale
Ufficio dell'Agente del Governo

- d. *« les missions concrètement réalisées par la Guardia di Finanza, dont la description figure dans la réclamation et dans les rapports annuels annexés à ce dernier, sont des fonctions de police qui n'entraînent aucune activité de nature militaire » (point 5) ;*
- e. *« le fait que la Guardia di Finanza participe à des missions militaires ne permet pas d'affirmer la nature militaire des activités qu'elle exerce, étant donné que cette participation se limite toujours à des missions d'entraînement, logistiques, de formation, d'entretien des unités navales affectées à d'autres pays » (point 6) ;*
- f. *« la remarque du Gouvernement que la Guardia di Finanza est titulaire d'une flotte n'est pas déterminante, sachant que le décret législatif n. 177 de 2016 a doté ce Corps de navires et d'avions pour qu'il puisse exercer ses fonctions en matière de « sécurité de la mer » mais toujours « dans le cadre de l'exercice des fonctions de police » (point 6) ;*
- g. *« la situation de la Guardia di Finanza italienne est donc pleinement comparable à celle de la Gendarmerie française, qui a fait l'objet de la décision du 27.01.2016 susmentionnée ; il s'agit dans les deux cas de Corps que le droit interne assimile aux organismes à statut militaire mais qui exercent essentiellement des fonctions de police ; il s'ensuit que l'État peut décider de « la mesure » dans laquelle les droits syndicaux visés à l'article 5 s'appliquent aux membres de ce Corps, mais qu'il ne peut pas les nier complètement » (point 7) ;*
- h. *« ...la non reconnaissance des droits syndicaux des agents et des officiers de la Guardia di Finanza ne peut pas être motivée par une référence floue et générale à la nécessité de contrecarrer la menace du terrorisme international... » (point 8) ;*
- i. *le fait que « la réception du grief entraînerait une discrimination entre la Guardia di Finanza – qui se verrait autorisée à exercer les droits syndicaux – et le Corps des Carabinieri – qui resteraient exclus », ne serait pas pertinent (point 8) ;*
- j. *« les deux arrêts de la Cour constitutionnelle cités dans les considérations du Gouvernement ne sont pas déterminants, étant donné qu'ils ne traitent pas du problème spécifique de la violation dénoncée de la Charte sociale européenne, mais qu'ils se limitent à évaluer la légitimité des lois censurées en fonction de paramètres purement internes » (point 8).*
- 9.** Au point 10 de sa plaidoirie en réplique la CGIL réaffirme en outre sa *« demande de reconnaissance de la violation de l'article 6 évoqué dans la réclamation, étant donné que la République italienne ne favorise pas les consultations paritaires entre l'employeur et les membres de la Guardia di Finanza qu'elle n'encourage pas les procédures de négociation volontaire...en interdisant complètement l'exercice du droit de grève ».*
- 10.** A cet égard, la CGIL affirme en outre que :



**Repubblica Italiana
Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale
Ufficio dell'Agente del Governo**

« de la parte du Gouvernement, la présence des organes de représentation militaire assurerait un niveau approprié de participation des travailleurs. Cette thèse n'est pas acceptable, aussi bien parce que ces organes interviennent dans un nombre limité de domaines ... que parce que leurs fonctions sont limitées à la formulation de « demandes », « propositions », « avis », « requêtes » : il n'existe donc pas de procédures permettant au Ministère employeur d'une part et aux organisations de salariés d'autre part de négocier les conditions d'emploi sur une base paritaire... » (point 11).

3. OBJECTIONS DU GOUVERNEMENT

11. Tout en évoquant et en réaffirmant dans sa totalité le contenu des ses observations du 16 juillet 2017, il convient en tout cas de nuancer, en fait et en droit, les considérations faisant l'objet de la réplique de la requérante, en les contestant intégralement. Ceci confirmera une fois de plus l'absence totale et évidente de fondement du grief à l'origine du présent litige, basé sur une approche trompeuse et captieuse et sur des inexactitudes macroscopiques quant à la nature et aux fonctions de la Guardia di Finanza.

4. LA GUARDIA DI FINANZA ET SON STATUT MILITAIRE

12. Tout en soulignant que les affirmations de la requérante se basent sur des incompréhensions évidentes quant au fond, à partir desquelles on prétend prouver l'illégitimité de l'interdiction d'exercice des droits syndicaux et de grève pour les membres du Corps, il convient avant tout de souligner quelques concepts sur la "nature *militaire* " inhérente et indéniable de la Guardia di Finanza.

13. Ceci afin de contester les affirmations erronées de la CGIL, qui base ses censures sur un malentendu aussi évident que spectaculaire puisqu'elle arrive même à affirmer que « la nature civile de la Guardia di Finanza ressort déjà des dispositions qui régissent son organisation ; en effet, le décret législatif n. 68 de 2001 établit que ce corps « est un corps de police » et que malgré son « statut militaire » il exerce des fonctions de police « avec des compétences générales en matière économique et financière ». Ce Corps a également été concerné par la « rationalisation des fonctions de police » établie par le décret législatif n. 177 de 2016 qui l'a expressément intégré dans les corps de police (et cette circonstance est **significative**



**Repubblica Italiana
Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale
Ufficio dell'Agente del Governo**

puisque les dispositions du statut général des militaires, dont au décret législatif n. 66 de 2010, ne l'intègrent pas aux Forces armées ...les missions attribuées à la Guardia di Finanza par le droit interne relèvent donc essentiellement, voire exclusivement, des fonctions de police ».

4a. L'évolution historique et réglementaire

14. Le statut et les fonctions militaires exercés par la Guardia di Finanza sont richement témoignés par plus de deux siècles et demi d'histoire. Depuis sa fondation, en 1774, avec le nom de « *Légion Troupes Légères* », créée pour assurer la défense militaire et le contrôle financier et douanier aux frontières, la Guardia di Finanza, faisant partie intégrante des Forces Armées, a pleinement participé à tous les conflits qui ont touché notre pays, en versant son sang pour défendre la Patrie, sa sécurité intérieure et extérieure et les principes inviolables de la démocratie sur lesquels repose notre État de droit.

15. C'est dans ce cadre que s'inscrit la participation du Corps aux missions militaires internationales actuelles, étant donné ses fonctions de protection des frontières non seulement nationales mais également européennes.

16. En vertu de ses opérations militaires, le Drapeau de Guerre du Corps a été décoré de vingt récompenses de la Valeur militaire et plus de 2.200 décorations analogues ont été remises à titre individuel, dans plusieurs cas « à la mémoire ».

17. La requérante s'est limitée, de façon captieuse, à évoquer de manière trompeuse quelques brefs extraits normatifs, en oubliant par contre d'évoquer le grand nombre de règles et de dispositions permettant d'identifier très clairement la nature et le caractère indiscutablement militaires de la Guardia di Finanza, qui expliquent son intégration dans les Forces Armées et qui règlementent, entre autres, l'organisation, les fonctions et les missions spécifiques, de même que le statut de ses membres. Plus précisément :

- (a) **l'art. 1^{er} de la Loi n° 189 du 23 avril 1959** (« Statut du Corps de la Guardia di Finanza») établit que la Guardia di Finanza est directement rattachée au Ministre de l'économie et des finances ; ce corps « *fait partie intégrante des forces armées de l'État et de la force publique* » ; il exerce, entre autres, la fonction fondamentale de « **contribuer à la défense politico-militaire des frontières et, en cas de guerre, aux opérations militaires** ».



Repubblica Italiana
Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale
Ufficio dell'Agente del Governo

- (b) **l'art. 10 de cette même loi** établit que les militaires de la Guardia di Finanza « **sont assujettis au règlement de discipline militaire de l'Armée de terre** » ainsi qu'**au code pénal militaire** ;
- (c) **l'art.2 du Code Pénal Militaire de paix** et **l'art. 7 du Code Pénal Militaire de guerre** (promulgués par Décret Royal n° 303 du 20 février 1941 et toujours en vigueur) regroupent expressément « *sous la dénomination de militaires les membres de l'armée de terre, de mer, de l'air, de la Guardia di Finanzas* » et « *sous la dénomination de forces armées de l'État, les forces militaires susmentionnées* » ;
- (d) **l'art. 1^{er} du Décret législatif n°68 du 19 mars 2001** (« *Mise à jour des fonctions de la Guardia di Finanzas en vertu de l'art. 4 de la Loi n° 78 du 31 mars 2000* ») réaffirme sa nature de « *corps de police à statut militaire* » avec des compétences générales en matière économique et financière et **l'art.2** évoque entre autres la **mission de défense militaire** visée à l'article 1^{er} de la Loi n° 189/1959 :
- (e) en tant que corps militaire, la Guardia di Finanza est directement rattachée au **Ministre des finances** qui, y compris en vertu de ce fait - au sens de l'art. 3 du Décret législatif n° 66 du 15 mars 2010 (Statut général des militaires) – **est membre de droit du Conseil Suprême de Défense**, l'organe constitué par la loi n° 624 du 28 juillet 1950. Cet organe est présidé par la Président de la République et regroupe les plus hauts responsables politiques et techniques de la sécurité nationale ; il est chargé « **d'examiner les problèmes politiques et techniques généraux ayant trait à la défense nationale et d'établir les critères et les directives visant à assurer l'organisation et la coordination des activités dans ce domaine** » (art. 2268, par. 1, n° 330 du Code du Statut militaire) ;
- (f) en vertu de **l'art. 4 de la Loi n° 189/59**, le **Commandant Général de ce corps** est choisi **parmi les Généraux de Corps d'armée** en activité de la Garde des finances ou de **l'Armée de terre** et il « *est nommé par décret du Président de la République, après délibération du Conseil des ministres, sur proposition du Ministre de l'économie et des finances, de concert avec le Ministre de la défense* » ;
- (g) **l'art. 2136 du Décret législatif n° 66/2010** (« *Statut général des militaires* ») étend aux membres de la **Garde des finances l'application** des dispositions du **Statut général des militaires** auxquelles sont assujetties toutes les forces armées (y compris, entre autres, les règles en matière de discipline) ;
- (h) en vertu de **l'art. 621 du Statut général des militaires** les membres de ce corps bénéficient d'une formation et d'un **entraînement militaires** et de police et **ils prêtent serment à la République, en tant que militaires** ;
- (i) en vertu des dispositions de **l'art. 712 du D :P :R : n° 90/2010 (TUOM)** les militaires membres de ce corps sont tenus de **défendre l'intégrité, les intérêts fondamentaux et la vie démocratique du pays** « *sans épargner les efforts physiques, moraux et intellectuels, y compris en mettant leur vie en péril, le cas échéant* » ;



Repubblica Italiana
Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale
Ufficio dell'Agente del Governo

- (j) la **Directive de l'État-Major de l'Armée de terre** actuellement en vigueur (éd. 2016) en matière de « *Défense terrestre du territoire* » établit expressément, entre autres, que cette défense « *est du ressort de l'Armée de terre avec la participation des autres Forces Armées/Commandement général des Carabiniers et Guardia di Finanza* » et que « *le Chef d'État-major de l'Armée de terre dirige...les unités des autres forces armées/Commandement général des Carabiniers/Commandement général, Guardia di Finanza affectées ad hoc pour assurer la défense terrestre* » ;
- (k) l'existence d'un lien étroit entre la Guardia di Finanza et les autres Forces armées de l'État ressort d'ailleurs de la présence d'un **Général de division de l'Armée affecté** auprès du Commandement Général de ce Corps ainsi que d'un **officier de liaison** de la Garde des finances – également avec le grade de Général de Division – **affecté auprès du Ministère de la défense** ;
- (l) malgré l'adoption de deux actes législatifs importants (Décret législatif n°68/2001 et n°66/2010) et plus de soixante ans après l'adoption de la loi de 1959, **le Législateur a constamment voulu confirmer le statut militaire inhérente de la Guardia di Finanza avec les fonctions de défense et de sécurité intérieure et extérieure de l'État y afférentes.**

5. LA JURISPRUDENCE DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE CONCERNANT
LE STATUT MILITAIRE DE LA GUARDIA DI FINANZA

5a: La Cour Constitutionnelle a exprimé à plusieurs reprises une orientation univoque sur la question du "statut militaire" de la Guardia di Finanza en se prononçant au fil du temps sur des questions y afférentes.

18. Le Juge des Lois, notamment, dans l'arrêt n° 70 du 25 mars 1976, a déclaré que la question de légitimité de l'art. 3 de la Loi n° 1383 du 9 décembre 1941 était dépourvue de fondement. A cette occasion :

- l'exception d'inconstitutionnalité, par rapport à l'art. 3 de la Constitution soulevée par certains juges nationaux concernant le **cas particulier de délit militaire qui, nommé « collusion du financier pour frauder la finance », s'applique exclusivement aux militaires de ce Corps, a été rejetée;**
- le Juge a souligné que « *le Corps de la Guardia di Finanza, quoique fonctionnellement classé dans l'Administration financière (le Commandant de ce*



Repubblica Italiana
Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale
Ufficio dell'Agente del Governo

Corps est rattaché au Ministre des finances) présente les caractéristiques militaires très marquées d'un véritable corps armé ... » ;

- le même juge a été saisi à **trois** reprises pour se prononcer sur la **recevabilité** des **demandes de « référendums abrogatifs »** (sur initiative d'un parti politique italien en 1980, 1995 et 1999) **pour la démilitarisation** du Corps de la Guardia di Finanza;
- Par ces initiatives, les promoteurs visaient à obtenir la suppression – totale ou partielle – de certaines dispositions toujours en vigueur actuellement concernant **l'encadrement de ce Corps dans les Forces armées de l'État**, sa **caractérisation militaire** (statut, recrutement, statut juridique), l'attribution des **missions et fonctions militaires inhérentes**, de même que **l'application**, à tous les membres, du **règlement de discipline militaire et de la loi pénale militaire**.
- Notamment :
- **en 1981, l'arrêt n° 29** du 10 février a **déclaré l'irrecevabilité** constitutionnelle de la première demande de référendum, visant à abroger – totalement ou en partie – sept articles (1,2,4,5,7,8,10) de la Loi n°189 du 23 avril 1959 (*Statut de la Garde des finances*) ;
- **en 1997, l'arrêt n° 30** du 30 janvier – 10 février a décrété **l'irrecevabilité** de la demande relative à un nouveau « référendum » proposé. Ce dernier demandait l'abrogation de nombreuses dispositions de la Loi n° 189 du 23 avril 1959 (1,2,4,5,7,8,9,10,12), de même que l'abrogation de l'article 2 du code pénal militaire de paix, approuvé par Décret Royal n° 303 le 20 février 1941.
- A cette occasion la Cour Constitutionnelle, en constatant « **l'incongruité de la question posée qui s'avère inadaptée à obtenir l'abolition du caractère militaire de la Garde des finances** », a également :
- exprimé sa conviction que « **les deux questions soulevées par le référendum - l'abrogation de l'appartenance aux Forces armées et des missions militaires de la Garde des finances - n'exercent aucun impact sur le caractère militaire inhérent de ce Corps...**»;
- souligné que « **l' inhérente statut militaire imprègne à tel point la structure et l'organisation de la Garde des finances, de même que les modalités d'exercice de ses missions institutionnelles...** » ;
- souligné « **ce qu'on peut être défini comme une véritable manière d'être de cette branche de l'administration de l'État, non susceptible d'être éliminée par la simple abrogation des dispositions qui règlent l'appartenance de ce corps aux Forces armées en lui attribuant la fonction de « contribuer à la défense politico-militaire des frontières et, en cas de guerre, aux opérations militaires »** ;



Repubblica Italiana
Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale
Ufficio dell'Agente del Governo

- **en 2000, l'arrêt n° 35 du 3-7 février a décrété l'irrecevabilité constitutionnelle de la troisième initiative référendaire.**
- Les dispositions dont on demandait l'abrogation étaient les mêmes qu'en 1997. En invoquant l'incongruité et l'inadéquation de la question dont elle était saisie, la Cour Constitutionnelle a encore une fois
- réitéré sa « *conviction que le caractère militaire de la Garde des finances (voir arrêt n° 70 de 1976) imprègne à tel point la structure, l'organisation, le statut du personnel, les fonctions et les modalités d'exercice des missions institutionnelles de ce Corps...* » ;
- souligné que « *la réorganisation de la Garde des finances, dans le cadre du programme général du nouveau modèle de défense militaire, repose toujours sur le principe du caractère militaire de ce Corps...* » ;
- souligné que « *la nature militaire caractérise l'encadrement de ce Corps, qui par tradition appartient, contrairement à d'autres corps militaires de l'État, aux Forces armées; même en cas d'issue positive du référendum, les modèles militaires auxquels la Garde des finances a traditionnellement adhéré et continue à adhérer" sont toujours présents".*

5b. Le système de représentation militaire

19. L'argumentation captieuse fournie par la requérante concernant l'impossibilité pour les membres de la Guardia di Finanza de fonder des associations syndicales ou de s'y affilier, l'interdiction y afférente d'exercer le droit de grève et la prétendue restriction des droits en matière de négociation collective justifient un examen, ne fût-ce que succinct, du fonctionnement du système de représentation militaire en vigueur actuellement. Ceci, au fin d'assurer une compréhension plus organique et systématique des multiples arrêts – non seulement nationaux – sur cette question controversée, qui ont tous contesté les revendications de la réclamation.

20. Le système de représentation militaire, établi par les articles 1476 et suivants du Décret législatif n° 66/2010 constitue - sans aucun doute - l'instrument qui permet de relayer les questions relatives au bien-être et aux conditions du personnel dans les processus décisionnels du Corps. Ceci contredit complètement les censures partisans qui le considèrent comme un instrument inadapté à assurer une défense suffisante des intérêts des militaires à la lumière des



Repubblica Italiana
Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale
Ufficio dell'Agente del Governo

principes énoncés aux articles 5 et 6 de la Charte sociale européenne, étant donné que sa fonction se limiterait, selon la requérante, « à la formulation de « requêtes », « propositions », « avis », « revendications », sans bénéficier de « ...procédures par lesquelles le Ministère employeur d'une part et les organisations des travailleurs de l'autre puissent négocier les conditions d'emploi sur une base paritaire... ».

21. Il n'y a aucun doute que des différences importantes existent entre un syndicat et un organisme de représentation militaire.

22. Par rapport à une réalité syndicale qui de par sa nature est fortement idéologisée et dont la démarche tend à opposer entre eux l'employeur et l'employé (en l'espèce, la Patrie et ceux qui doivent la défendre), l'organisme de représentation militaire assure la protection des intérêts du personnel, en protégeant en même temps les principes fondamentaux de « neutralité » et de « cohésion interne » devant caractériser une organisation militaire telle que la Garde des finances. Ceci avant tout dans l'intérêt de tous les citoyens à ce que leurs droits fondamentaux soient protégés par une organisation qui se doit d'être absolument impartiale et apolitique de même que performante et efficace.

En effet, au sens :

(1) de l'**art. 1477 du Décret législatif n° 66/2010**, les organes de représentation militaire sont **élus**, par suffrage direct, nominatif et secret, **par les militaires**, dont ils constituent donc l'expression directe et conséquente ;

(2) de l'**art. 1478** de ce même décret :

(a) ces organes de représentation :

- **n'exercent pas uniquement des fonctions consultatives**, ils sont autorisés à formuler des avis, des requêtes et des propositions sur toutes les matières faisant l'objet de dispositions législatives ou réglementaires portant sur **les conditions, la rémunération, la protection - de nature juridique, économique, sociale, sanitaire, culturelle et morale - des militaires représentés** ;
- sont en outre autorisés à **porter des revendications collectives** ayant trait aux questions suivantes :
 - **maintien de l'emploi** pendant le service militaire ;



Repubblica Italiana
Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale
Ufficio dell'Agente del Governo

- **qualification professionnelle** ;
 - insertion dans la vie professionnelle pour ceux qui terminent leur service militaire ;
 - prestations pour les accidents subis et les maladies contractées en service et à cause du service ;
 - intégration du personnel militaire féminin ;
 - activités d'assistance, culturelles, récréatives et de promotion sociale, y compris en faveur des membres de la famille ;
 - organisation des salles de conférence et des cantines ;
 - conditions d'hygiène et de santé ;
 - logements ;
- (b) le COCER, l'organe central de représentation militaire, peut être auditionné – **à sa demande** – par les Commissions parlementaires compétentes dans les matières susmentionnées.

5c. Question de légitimité constitutionnelle

23. Au vu de ce qui précède, il y a lieu de constater que les arguments, exposés dans la réplique de la CGIL, sont dépourvus de fondement, étant donné que cette organisation insinue de façon trompeuse que les membres de la Guardia di Finanza « *non seulement ne bénéficient d'aucune liberté syndicale, mais qu'ils leur est également interdit d'exercer le droit élémentaire d'avoir des associations professionnelles, puisque le droit d'association de ces personnes est subordonné au contrôle préalable et à une autorisation, et donc soumis à la décision arbitraire de l'autorité* »..

24. Dans la réalité, comme nous l'avons déjà souligné, les militaires de la Guardia di Finanza jouissent non seulement du droit d'exprimer leurs droits et intérêts, y compris professionnels, par le biais d'organismes de représentation librement élus qui en assurent également la protection ; ils ont également la possibilité de fonder des associations ou de s'y affilier, à



Repubblica Italiana
Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale
Ufficio dell'Agente del Governo

condition que leur nature ou activité soient compatibles avec les principes de « neutralité » et « avec les devoirs découlant du serment prononcé ».

25. A cet effet, il est prévu que le Ministre donne « une autorisation préalable » qui, loin d'être une « décision arbitraire » représente une évaluation de légitimité et compatibilité de ces associations avec les principes démocratiques supérieurs de même qu'avec les principes d'« impartialité », « neutralité » et « efficacité » assurant la protection des intérêts fondamentaux de tous les citoyens.

26. Ce système de garantie de protection de la collectivité est maintenant mis en question sans fondement par la requérante dans sa réclamation qui incompréhensiblement souhaite – au profit d'intérêts particuliers, individuels et privés – dissocier les militaires de la Garde des finances des dispositions de l'art. 8 de la loi n° 382 du 11 juillet 1978, intégralement transposées dans l'article 1475 du COM (« Restrictions à l'exercice du droit d'association et interdiction d'exercer le droit de grève » dont le texte établit que :

« 1. La fondation d'associations ou de cercles par les militaires est subordonnée au consentement préalable du Ministre de la défense.

2. Les militaires n'ont pas le droit de fonder des associations professionnelles à caractère syndical ou de s'affilier à d'autres organisations syndicales.

3. Les militaires n'ont pas le droit d'adhérer à des associations considérées secrètes par la loi ou à celles qui sont incompatibles avec les devoirs découlant du serment prononcé.

4. Les militaires ne peuvent pas exercer le droit de grève. »

27. Comme déjà indiqué, les dispositions évoquées ci-dessus ont été examinées aussi par la Cour Constitutionnelle qui, ayant été saisie par le Conseil d'État, a déjà affirmé leur pleine légitimité dans l'arrêt n°449 du 17 décembre 1999.

28. A cet égard, le Juge des Lois a affirmé que :

- « le document du Conseil d'État ne tient pas compte ...des exigences en matière d'organisation, cohésion interne et pleine capacité opérationnelle qui distinguent les Forces armées des autres structures de l'État » ;
- « l'affirmation que la **structure militaire** n'est pas un système étranger, mais qu'elle constitue une articulation de l'État qui lui donne naissance et qui l'imprègne de ses valeurs constitutionnelles par les instruments et les



Repubblica Italiana
Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale
Ufficio dell'Agente del Governo

dispositions ci-dessus indiquées, n'autorise pas cependant à estimer illégitime l'interdiction imposée par le législateur relative à la fondation d'associations de nature syndicale au sein des corps militaire" ;

- « Dans la réalité, l'ordre interne doit assurer formes de **protection des droits fondamentaux individuels aux militaires en tant que citoyens, y compris pour ce qui est de la défense d'intérêts collectifs, mais pas nécessairement par la reconnaissance d'organisations syndicales.** A cet égard, cette Cour Constitutionnelle doit signaler que le législateur prête attention au revendications portées par les **organes de représentation des Forces armées** » ;
- « ...la déclaration d'illégitimité constitutionnelle de l'art. 8 rapportée à la partie dénoncée, **ouvrirait inévitablement la voie à des organisations dont l'activité pourrait s'avérer incompatible avec les caractéristiques de cohésion interne et de neutralité des corps militaires** ».

29. La Cour Constitutionnelle a encore observé que « si la reconnaissance des droits individuels dont les militaires jouissent à l'instar de tous les citoyens de la République est une réalité, il n'en demeure pas moins qu'en la matière il ne faut pas seulement considérer la relation de travail du militaire avec son administration et donc l'ensemble de droits et d'obligations qui le caractérisent ainsi que les garanties (y compris de nature juridictionnelle) prévues par le statut. C'est la nature totalisante du service rendu dans un contexte spécial tel que le milieu militaire qui prime dans ce cas (art.52, §§ 1 et 2 de la Constitution (arrêt n° 449/99).

30. Et encore, selon les principes consolidés formulés par le Juge des lois, aussi évoqués par la jurisprudence administrative récente, « la configuration constitutionnelle du droit individuel doit s'inscrire dans l'ensemble des dispositions constitutionnelles. Il convient par ailleurs d'observer que le droit individuel (en l'espèce, la liberté d'association et la liberté syndicale), étant donné sa nature essentiellement « individuelle » peut se heurter, légitimement, à des limites qui justifient l'imposition de véritables restrictions à son exercice concret ; ceci uniquement si ces dernières sont prévues, de quelque manière que ce soit, par la Charte constitutionnelle. Ainsi, au cas où un droit réaliserait un intérêt en conflit avec d'autres intérêts, surtout de nature générale, protégés de façon explicite et distincte par d'autres droits constitutionnels, ce n'est que dans la Constitution que l'on pourra identifier la norme permettant aux autres intérêts d'agir en guise de limites. En l'espèce, ce principe



Repubblica Italiana
Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale
Ufficio dell'Agente del Governo

ressort clairement de la lecture conjointe du premier et du troisième paragraphe de l'art. 52 de la Constitution, où l'expression « devoir sacré » indique que la finalité de cette norme est d'affirmer la primauté du devoir de défense de la Patrie et des institutions sur tous les autres devoirs. Le devoir de défense de la Patrie, a remarqué la Cour constitutionnelle à cet égard (arrêt n° 16 de 1973) est une expression du devoir plus général de loyauté envers la République ; il englobe, par conséquent, le devoir militaire, organisé dans les Forces armées, qui assurent l'indépendance et la liberté de la Nation. Il s'ensuit donc que le législateur ordinaire peut ne pas autoriser les militaires à exercer de façon indiscriminée certains droits, même si ces derniers sont généralement garantis et protégés par d'autres articles de la Constitution ; car ceci porterait atteinte, en substance, à la discipline, qui représente, dans le système militaire, un bien juridique qui mérite d'être protégé, étant donné que c'est sur elle que repose l'efficacité des Forces armées et donc la poursuite des finalités que la Constitution protège solennellement (Cour Constitutionnelle, arrêt n° 224 de 1989). Il est vrai que « le statut des Forces armées s'inscrit dans l'esprit démocratique de la République » (dernier paragraphe de l'art. 52) mais ceci n'implique pas la réception pure et simple de n'importe quelle disposition de la Constitution, sans prendre en compte la nature particulière de cet ordre et des finalités auxquelles il s'inspire, qui est affirmée justement au premier paragraphe de l'art. 52 ».

31. Les considérations du Juge des lois permettent de comprendre clairement la pleine légitimité ainsi que le bien-fondé indéniable des restrictions imposées au droit de fonder des associations syndicales ou de s'y affilier, en vue d'assurer la protection des autres valeurs primaires de rang constitutionnel, telles que la cohésion interne des organisations de nature militaire, leur caractère de neutralité absolue et incontournable, leur efficacité opérationnelle. Ces conditions sont indispensables et incontournables en vue de l'accomplissement de missions essentielles pour la collectivité, en premier lieu la défense de la Patrie (art. 52, par. 1 de la Constitution) dont est saisie la Garde des finances à l'instar des autres institutions militaires.

32. En vue de souligner la nature incontournable de ces conditions pour la Guardia di Finanza, il y a lieu d'observer en outre que ce Corps exerce également des missions de



**Repubblica Italiana
Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale
Ufficio dell'Agente del Governo**

défense non seulement des intérêts nationaux mais également européens, comme expressément prévu par le Décret législatif n ° 68 du 19 mars 2001.

**5d. Références à la relation entre l'ordre italien
et les dispositions de la CEDH**

33. L'orientation constitutionnelle évoquée dans ce document – loin de se limiter à une interprétation purement nationale de la norme, comme l'affirme clairement le demandeur lorsqu'il parle de « *légitimité des lois censurées en relation à des paramètres uniquement internes* » - est la même que celle qui a été pleinement partagée à l'échelle européen.

34. . A cet égard, il convient avant tout de rappeler ce qu'a souligné la Cour Constitutionnelle à propos de la relation entre les contraintes réglementaires nationales et internationales, en vertu des dispositions de l'art. 117 de la Constitution. En ce qui concerne la relation entre les normes CEDH et le droit interne, la Cour Constitutionnelle a constamment affirmé que :

« le respect des obligations internationales ne peut en aucun cas entraîner une diminution des protections prévues par les normes internes ; en revanche, il peut et il doit représenter un outil efficace d'extension de ces protections » ;

– *« la comparaison entre les protections prévues par la Constitution et la protection constitutionnelle des droits fondamentaux doit être effectuée en vue d'assurer ...l'équilibre avec d'autres intérêts protégés par la Constitution, soit avec d'autres normes constitutionnelles, qui à leur tour assurent l'exercice de droits fondamentaux qui pourraient subir les effets de l'extension d'une protection individuelle » ;*

– *« la protection des droits fondamentaux doit être systémique et non fragmentée en une multitude de normes non coordonnées et en potentiel conflit entre elle" »*

35. Cette jurisprudence de la Cour Constitutionnelle est pleinement conforme à l'art. 53 de la Convention européenne des droits de l'homme (ratifiée par l'Italie et rendue exécutive par la Loi n° 848 du 4 août 1955) en ce qu'elle établit que les dispositions de la Convention ne peuvent pas être interprétées de manière à porter atteinte aux niveaux de protection des valeurs essentielles pour la collectivité reconnus par les sources juridiques nationales.



Repubblica Italiana
Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale
Ufficio dell'Agente del Governo

36. L'art. 11 CEDH sur la « *liberté de réunion et d'association* » s'inscrit dans le droit fil de ce principe général ; tout en reconnaissant le « *droit de toute personne de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats* » pour défendre ses intérêts, cet article prévoit expressément des limitations légitimes, en soulignant que « *...Le présent article n'interdit pas que des restrictions légitimes soient imposées à l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'État* ».

37. Il s'ensuit qu'une approche herméneutique de nature systématique par rapport aux normes constitutionnelles (art. 117 et 52) et aux normes de la CEDH (art. 11 et 53 – constituant le fondement des dispositions des art. 5 et 6 de la Charte sociale européenne, dont ils représentent les canons herméneutiques) permet d'affirmer que les dispositions de l'art. 1475, par. 2, du COM sont pleinement légitimes et conformes aux normes et aux principes nationaux et internationaux et, de ce fait, légitimement applicables à la Guardia di Finanza, aussi bien qu'aux autres institutions militaires.

38. De surcroît, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme sur ce **point s'avère pertinente et déterminante.**

39. Selon les principes formulés par la jurisprudence de la Cour européenne, les restrictions générales à la liberté d'association – en vertu de l'art. 11, par. 2, CEDH – doivent satisfaire aux conditions suivantes :

- légalité : la mesure restrictive doit s'appuyer sur une base législative suffisante, reconnaissable et claire ;
- poursuite des objectifs légitimes prévus au par. 2 (« *sécurité nationale, sûreté publique, défense de l'ordre et prévention du crime, protection de la santé ou de la morale, ou protection des droits et libertés d'autrui* ») ;
- proportionnalité, dans la mesure où la restriction imposée doit s'avérer raisonnable et appropriée.

40. En l'espèce, ces conditions sont pleinement remplies, puisque la réserve prévue par la loi est clairement respectée ; il ne fait aucun doute que les restrictions imposées poursuivent un objectif légitime, eu égard aux finalités et aux missions primaires des institutions militaires, qui reposent sur la force de cohésion interne, sur l'efficacité du modèle d'organisation, de



Repubblica Italiana
Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale
Ufficio dell'Agente del Governo

même que sur la structure hiérarchique ; autant de facteurs qui risqueraient autrement d'être affaiblis voire irrémédiablement compromis.

41. Quant au critère de proportionnalité, ce dernier est respecté dans le système de représentation militaire évoqué dans ce document (art. 1476 et suivants COM). Celui-ci – comme souligné – assure pleinement la défense des intérêts collectifs des membres de la Guardia di Finanza aussi bien que des autres organisations militaires.

42. Dans l'arrêt du 16 juin 2015, la Cour européenne des droits de l'homme a précisé que la liberté « *d'association syndicale* » visée à l'art. 11 est essentiellement fonctionnelle à la défense des intérêts de ses membres. La Cour a en tout cas reconnu le caractère délicat des questions sociales et politiques liées à la recherche d'un « juste équilibre » entre des intérêts opposés de même que l'exigence de prendre en compte les grandes divergences entre les systèmes juridiques nationaux ; ceci oblige à reconnaître aux États une « marge d'appréciation large » quant à la « *modalité* » choisie pour assurer cette liberté, qui peut également prévoir des formes autres que l'association syndicale.

43. Très récemment, la jurisprudence administrative italienne s'est encore penchée sur cette question controversée.

44. En effet, le TAR du Latium – Rome (décision n° 586/2016) saisi d'une question analogue, a affirmé que la question de la légitimité constitutionnelle de l'art. 1475, par. 2 du Décret législatif n° 66/2010 est manifestement dépourvue de fondement, y compris au vu des derniers jugements de condamnation de l'État français au niveau européen.

45. Les arguments utilisés par le TAR sont particulièrement significatifs, et extrêmement pertinents dans ce cas, en ce que « *le Collège estime que ce sujet, tel qu'il a été exposé, ne mérite pas d'être remis en question, étant donné aussi que l'art. 1475 du COM ne porte pas atteinte au droit faisant l'objet de la contestation, mais il prévoit simplement des modalités d'exercice compatibles avec les exigences liées à la fonction (tout en assurant des garanties suffisantes d'autonomie) en vue d'éviter que des actions collectives donnent lieu à des phénomènes séditieux, ou encore qu'en suggérant des actions de mobbing l'on puisse mobiliser les troupes et affaiblir des formations organisationnelles indispensables pour assurer la rapidité et l'efficacité de l'action militaire ou, en tout cas, permettre que des*



Repubblica Italiana
Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale
Ufficio dell'Agente del Governo

raisons corporatives l'emportent sur ces exigences. Et, en tout état de cause, pour conjurer le risque que cette démarche donne naissance à un « contrepouvoir » alternatif à celui des lignes hiérarchiques, qui minerait l'efficacité de l'action des Forces armées dont la mission spécifique consiste à défendre la sécurité de l'État (une fonction qui caractérise le rôle des militaires qui, contrairement à d'autres catégories de travailleurs, y compris de l'administration publique, forment un Corps armé chargé de défendre, même au prix de leur vie, le bien supérieur de la sécurité et de l'existence de l'État et qui ont donc la possibilité d'avoir une incidence sur la liberté d'autres individus et sur la défense des Institutions républicaines qui n'est comparable à aucune autre catégorie de travailleurs) ».

46. Le Juge administratif a en outre remarqué que :

- *« la restriction imposée à l'exercice du droit d'association, qui au sens de l'art. 11 par. 2 peut être prévue pour assurer le déroulement efficace des missions qui incombent aux Forces armées, dans le droit italien est « compensé » par la constitution d'« organes de représentation militaire », regroupant les militaires de toutes les catégories et de tous les grades, élus sur une base démocratique, expressément chargés de représenter et de défendre, dans les enceintes institutionnelles, les aspirations, les exigences, les propositions liées aux intérêts collectifs de chaque catégorie » ;*
- *« non seulement les restrictions prévues par le droit interne se fondent sur une base normative appropriée – la dernière phrase du deuxième paragraphe de l'art. 11 de la CEDH - mais dans l'ensemble elles remplissent les conditions fixées au premier point du paragraphe 2 : en effet, le principe de légalité est respecté, selon lequel ces restrictions ne peuvent être imposées que par la loi et pas par un acte discrétionnaire du gouvernement ; elles remplissent également les conditions de pertinence/nécessité/proportionnalité au sens strict prévues au même paragraphe. Il s'agit en effet d'une « modulation » nécessaire en vue d'éviter que les accords établis entre les associés donnent naissance à une chaîne de relations et de formes d'agrégation opposées et alternatives aux lignes hiérarchiques, ce qui minerait un principe fondamental de l'organisation de l'action militaire, le principe hiérarchique, qui est fonctionnel à l'efficacité et à la performance de l'action des Forces armées, qui s'appuie justement sur la « cohésion interne » ».*

47. Pour l'essentiel, il ne fait aucun doute que le droit interne reconnaît et doit reconnaître la primauté absolue à la garantie des principes de neutralité et de cohésion interne de la Garde



Repubblica Italiana
Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale
Ufficio dell'Agente del Governo

des finances et de toutes les institutions militaires, puisque si la réglementation admettait, comme le souhaite la réclamation en question, la syndicalisation de la défense d'intérêts professionnels collectifs des militaires de ce Corps, les principes fondamentaux d'organisation qui sont les piliers de cette institution seraient gravement compromis – comme l'a d'ailleurs signalé à maintes reprises la jurisprudence constitutionnelle.

48. En effet, si la neutralité et la cohésion interne venaient à manquer, les fondements de l'impartialité et de l'efficacité des militaires de ce Corps seraient minés, alors que la Constitution a voulu qu'ils soient protégés de manière incontournable.

49. Ces caractéristiques d'impartialité et d'efficacité sont d'autant plus incontournables pour le rôle complexe que joue la Garde des finances dans le cadre de sa mission de défense de l'intégrité du pays et de sa vie démocratique, car elle est également chargée de lutter contre les actes illicites dans le secteur de la dépense publique nationale et communautaire, en exerçant tous les contrôles nécessaires sur les acteurs institutionnels et politiques.

50. En conclusion, la réclamation déposée par la CGIL n'est pas fondée, puisqu'elle provoquerait un effet contraire à ce que la Cour constitutionnelle a fermement établi, lorsqu'elle a affirmé que la syndicalisation « ouvrirait inévitablement la voie à des organisations dont l'activité pourrait ne pas être compatible avec les caractéristiques de cohésion interne et de neutralité du statut militaire » (arrêt n° 449/1999).

6. ARTICLE 6 DE LA CHARTE SOCIALE EUROPÉENNE

51. La réclamation déposée par la CGIL et les considérations en réplique présentées ultérieurement sont également dépourvues de fondement pour ce qui a trait à la violation prétendue de l'exercice du droit de grève et, donc, de l'art. 6 de la Charte sociale européenne, pour les membres de la Guardia di Finanza.

52. Les considérations formulées jusqu'ici, ainsi que les principes confirmés par la jurisprudence de la Cour constitutionnelle concernant la pleine légitimité du statut des membres de la Garde des finances pour ce qui est des droits syndicaux relevant de l'art. 5 de la Charte sociale européenne, sont encore plus valables lorsque l'examen porte sur le droit de



Repubblica Italiana
Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale
Ufficio dell'Agente del Governo

grève, dont l'exercice est expressément interdit aux militaires de ce Corps par l'art. 1475 du COM.

53. Force est de constater que les exigences incontournables de neutralité, cohésion, efficacité et capacité opérationnelle absolue de ce Corps en vue de défendre les intérêts fondamentaux des citoyens – italiens et européens – sont totalement incompatibles avec la reconnaissance du droit de grève, soit de la possibilité pour les militaires de la Garde des finances de décider en toute autonomie de « s'abstenir » des devoirs et des obligations qui leur incombent et qui consistent à défendre l'intégrité, les intérêts fondamentaux et la vie démocratique du pays « *sans épargner les énergies physiques, morales et intellectuelles, y compris en risquant leur vie* », comme le prévoit expressément l'art. 712 du DPR n° 90/2010 (TUOM).

54. Ceci est d'autant plus vrai que ce droit a été dûment exclu y compris pour les membres de la Police d'État, dont la nature civile a été établie par la loi au début des années 1980. Quoique dotés de syndicats, ceux-ci « *n'exercent ni le droit de grève ni des actions substitutives de ce dernier qui, si elles étaient organisées pendant le service, pourraient porter atteinte aux exigences de défense de l'ordre et de la sûreté nationale ou aux activités de police judiciaire* » (art. 84 de la loi n° 121/1981, portant sur le « *Nouveau statut de l'administration de la sûreté nationale* »).

55. **En conclusion, l'abstention collective du travail par les militaires de la Garde des finances, une catégorie d'agents publics tout à fait particulière, est sans aucun doute inadmissible étant donné qu'elle compromettrait, comme déjà souligné plusieurs fois, des intérêts nationaux et européens fondamentaux et des biens protégés par la Constitution du fait qu'ils sont incontournables pour le déroulement régulier de la vie civile, comme la liberté, l'intégrité physique et le « *devoir sacré* » de défense de la Patrie.**

7. LES FONCTIONS DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE ET EXTÉRIEURE
DE LA GUARDIA DI FINANZA



Repubblica Italiana
Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale
Ufficio dell'Agente del Governo

56. Après avoir mis en évidence la pleine légitimité, et la nature incontournable du statut des militaires de la Guardia di Finanza à la lumière des articles 5 et 6 de la Charte sociale européenne, il convient de se pencher sur l'équivoque à la base de la réclamation, qui a été réitéré dans les observations en réplique (p. 2 de ces dernières), à tort, que les fonctions de la Garde des finances sont « *surtout ou exclusivement, des fonctions de police* » qui « *n'impliquent pas la conduite d'activités militaires* » et affirme de façon suggestive que « *le fait que la Garde des finances participe à des missions internationales ne permet pas d'affirmer la nature militaire de l'activité exercée, puisque cette participation est toujours limitée à des missions d'entraînement, logistiques, de formation, d'entretien des unités navales affectées à d'autres pays* ».

57. L'approche erronée et trompeuse de la requérante est tout à fait évidente – selon laquelle l'activité de la Garde des finances n'est pas de nature « militaire » - et elle est probablement imputable à une connaissance superficielle de la réalité militaire, ce qui ne l'empêche pas pour autant de formuler des considérations sur la légitimité.

58. En effet, il convient avant tout de préciser que la nature « militaire » d'une institution, établie par la loi ne dépend pas pour l'essentiel du « type » d'activité effectuée (**qui en tout état de cause existe déjà étant donné les missions de défense politico-militaire attribuées à la Garde des finances par la loi n° 189 de 1959**), mais surtout du « modèle d'organisation » et du statut juridique que le Législateur décide d'attribuer aux membres de cette institution, ce qui caractérise les « modalités » par lesquelles l'organisation accomplit ses missions.

59. Il est évident que certaines fonctions ou activités relèvent typiquement du domaine militaire, mais il convient de préciser que ce n'est pas l'activité en soi qui est « militaire », mais elle « le devient » dans la mesure où c'est une institution militaire qui l'exerce.

60. Autrement dit, la qualification de l'exécution d'une activité, militaire ou non, est essentiellement liée à la nature, militaire ou non, de celui qui exerce cette activité concrètement. En fait il y a lieu de réaffirmer que «le statut militaire" n'est pas une condition liée au type d'activité ou de fonction exercée à un moment donné par une institution, mais plutôt un facteur inhérent au type d'organisation et qui caractérise dans l'ensemble les



Repubblica Italiana
Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale
Ufficio dell'Agente del Governo

modalités par lesquelles l'organisation exerce toutes ses activités ou agit en général, aussi et surtout en considération du statut particulier de son personnel.

61. L'absence de fondement des affirmations de la CGIL apparaît donc d'autant plus évidente.

62. En effet, à la lumière des dernières précisions et des considérations formulées auparavant, le « statut militaire » de la Garde des finances est un fait et la nature militaire est une connotation ontologique de son modèle organisationnel et du statut juridique particulier de tous ses membres. Il s'ensuit donc objectivement que la Garde des finances exerce, dans la pratique *ex se* « des activités entièrement militaires ».

63. Ceci en vertu du modèle organisationnel particulier caractérisé par l'ordre interne, par la discipline et la structure spécifiques répondent à la spécificité des exigences que ce Corps doit satisfaire, en termes d'immédiateté de décision et d'action, de même que de flexibilité structurelle; conditions qui sont incontournables pour faire face à tout type de menace ou de situation opérationnelle, en vue de réaliser l'objectif primaire de la sécurité, de la défense de l'État et de la vie démocratique du pays.

64. Il est évident que, puisque toutes les activités et les fonctions exercées par ce Corps sont militaires, les missions de police que le statut attribue aux financiers le sont également.

65. Par conséquent, toute tentative de distinguer, ne fût-ce qu'en termes quantitatifs – comme souhaiterait le faire la requérante de façon trompeuse – les différentes activités exercées par ce Corps pour établir lesquelles occupent une place prioritaire, ne présente aucun intérêt.

66. Cette distinction hypothétique est d'autant plus insignifiante qu'elle s'appuie sur une autre vision erronée qui caractérise les suppositions de la CGIL qui, dans une optique étrangère à la réalité objective des faits et des lois, s'efforce - à tort - de maintenir la séparation entre les concepts de « sécurité » et de « défense ».

67. Cette tentative se reflète d'ailleurs dans le paragraphe où la requérante, de façon subjective et trompeuse, affirme que les missions et les fonctions « *...que la loi italienne attribue à la Garde des finances ou que cette dernière exerce* » seraient simplement des fonctions de « *...police en matière économique et financière et [qu'elles]ne concernent pas la défense de l'État* ».



Repubblica Italiana
Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale
Ufficio dell'Agente del Governo

68. On a l'impression que la requérante refuse de reconnaître qu'à la lumière du scénario géopolitique et social actuel – dont non seulement les « personnes concernées » mais également l'opinion publique sont pleinement conscients – il n'y a plus aucune raison de faire la différence entre la « défense » et la « sécurité » (cette dernière indiquant exclusivement la sécurité « intérieure »).

69. En effet, depuis longtemps, les concepts de « sécurité » et de « défense » sont intimement liés, vraiment superposés, et pratiquement identiques.

70. Ce concept, au-delà de toute classification purement académique, englobe *intégralement* la défense dans son ensemble, qui concerne non seulement l'État mais toute la communauté internationale.

71. Il y a donc lieu d'affirmer que dans la réalité des faits il n'y a aucune distinction ou séparation nette entre les missions militaires et les activités de police économique-financière exercées par la Garde des finances, étant donné qu'il s'agit d'aspects liés entre eux et transversaux.

72. Si dans le passé le concept de « défense » pouvait être interprété comme indiquant pour l'essentiel une réponse à une menace contre l'intégrité de l'État, venant de l'extérieur ou en tout cas localisée ou localisable hors des frontières de l'État, dont l'auteur était un « ennemi » plus ou moins identifiable, cela n'est plus le cas aujourd'hui.

73. La menace terroriste en cours – qui n'est qu'une attaque frontale contre les libertés, individuelles et collectives, non seulement d'un Pays mais de toute la communauté nationale et internationale et donc contre leur intégrité – n'est imputable ni à une entité étatique identifiable ni à une réalité locale; il s'ensuit qu'il faut se confronter à cet « ennemi » avec une nouvelle approche « transversale » et « intégrée » qui exclut la possibilité de prévoir des réponses uniquement de défense ou de police.

74. Il apparaît donc très clairement qu'il est absolument impossible d'essayer de faire une distinction conceptuelle entre les fonctions de police au sens strict et les missions de défense de l'État au vu de la situation géopolitique actuelle, caractérisée par des formes de conflit non traditionnel, asymétrique et globalisé.



Repubblica Italiana
Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale
Ufficio dell'Agente del Governo

75. En témoigne très clairement d'ailleurs l'implication croissante de l'Armée de terre dans des missions de surveillance et de sécurité sur le territoire national, aux côtés des Forces de Police, avec des patrouilles mixtes, dans l'optique transversale susmentionnée de « défense intégrée ».

76. Dans un tel contexte, où la coopération entre les différentes composantes militaires est croissante, on risque d'avoir des dystonies et des asymétries dans le traitement réservé au personnel ayant le même statut militaire si les mesures de reconnaissance des droits syndicaux sont différentes.

77. Raison de plus pour affirmer donc que le fait de signaler une violation de l'article 5 de la Charte sociale européenne concernant uniquement la Garde des finances impliquerait avant tout un traitement dystonique par rapport aux Carabiniers, un autre Force de police à statut militaire.

78. Dans le scénario actuel, donc, la nature militaire traditionnelle de la Garde des Finances, compte tenu de la formation militaire spécifique reçue par ses membres (qui, entre autres, est organisée en partie auprès des Forces armées et, pour les pilotes, auprès des structures de l'Armée de l'air italienne et états-unienne, et pour les Commandants des unités navales auprès de l'Académie de la Marine militaire) s'avère tout à fait appropriée, étant donné que ses prérogatives spécifiques lui permettent d'intervenir en vue d'assurer la défense nationale et internationale, en luttant contre tout type de phénomène criminel ou de menace, y compris de nature économique-financière.

79. Par ailleurs, dans le contexte spécifique de la lutte contre les menaces terroristes ainsi qu'avec le contrôle du territoire, la Garde des finances, – en vertu de Décret législatif n° 68 du 19 mars 2001 – exerce la mission exclusive d'enquêter, détecter et bloquer les filières d'approvisionnement et de financement du terrorisme international. Il est évident qu'il ne s'agit pas d'une simple activité de police mais d'une fonction de sécurité intérieure et extérieure du pays et de toute la communauté internationale.

80. Dans ce cadre, la Guardia di Finanza, entre autres :

- l'exécution d'**inspections/contrôles** anti-blanchiment et le suivi des **signalements d'opérations suspectes liées aux financement présumé du terrorisme**, au sens du Décret législatif 231/2007 ;



Repubblica Italiana
Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale
Ufficio dell'Agente del Governo

- l'exécution de contrôles en matière de circulation transfrontalière de devises, aussi bien au niveau des douanes que par des actions de surveillance dynamique du territoire ;
- l'exécution de mesures de gel ou blocage automatique des avoirs financiers et économiques des individus suspectés d'affiliation à des organisations terroristes.

81. Dans le cadre de la poursuite de ces objectifs de sécurité intérieure et internationale, y compris par l'exercice de ses fonctions de lutte contre le terrorisme international, le Corps assure sa contribution opérationnelle par la participation au Comité d'analyse stratégique anti-terrorisme (CASA), au Comité de Sécurité Financière (C.S.F.) qui, entre autres, est un organe qui propose au Ministre de l'économie et des finances, auquel le Corps est rattaché, l'adoption de mesures ponctuelles de gel « *des fonds et des ressources économiques* » en vue de « *combattre et juguler le financement du terrorisme, le financement de la prolifération des armes de destruction massive et l'activité de pays qui menacent la paix et la sécurité internationales* » (au sens de l'art. 4-bis du Décret législatif n° 109/2007, modifié par le Décret législatif n°90/2017).

82. Cette disposition réglementaire est une preuve évidente de l'actuelle superposition et de la coïncidence entre la sécurité et la défense et, donc, entre les activités y afférentes.

83. En tout état de cause, indépendamment de l'activité spécifique en matière de lutte contre le terrorisme, toute l'activité de ce Corps dans l'exercice de toutes ses fonctions vise à protéger la « sécurité intérieure et extérieure » du pays et de la communauté internationale. Ceci répond concrètement aux orientations spécifiques émanant du Gouvernement et des organes législatifs et est confirmé par la « *Directive générale en matière d'action administrative et de gestion – 2017* » du Ministère de l'économie et des finances. Cette directive établit que la « *Garde de finance assurera, y compris en 2017, l'objectif finalisé à sa participation à la sécurité intérieure et extérieure du pays, par la réalisation, entre autres, des missions suivantes : 1) actions visant à appuyer l'activité de prévention liée à la recrudescence récente du terrorisme international ; 2) activité de lutte contre les trafics illicites en général, y compris maritimes, dont le trafic de stupéfiants et d'armements ; 3) activité de lutte contre la favorisation de l'immigration clandestine, y compris le trafic de migrants en mer...* ».



Repubblica Italiana
Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale
Ufficio dell'Agente del Governo

84. De surcroît, le fait que « *la participation à la défense de la sécurité intérieure et extérieure du pays* » relève de la mission de ce Corps et qu'elle représente stratégiquement un « *objectif opérationnel de nature structurelle* », est réitéré par les dispositions spécifiques que le Commandement général adresse tous les ans à toutes les antennes périphériques par sa « *Programmation opérationnelle* ».

85. Au vu de ce qui précède, il y a donc lieu de constater l'absence de fondement de l'affirmation de la requérante qui déclare que « *l'interdiction d'exercer les droits syndicaux pour les agents et les officiers de la Garde de finance ne saurait être motivée par une référence, floue et générale, à la nécessité de contrecarrer la menace du terrorisme international. Non seulement parce que la République italienne n'a pas exercé le droit de dérogation prévu par l'article "F", de la Partie V de la Charte Sociale européenne révisée en cas de guerre ou de danger public et ne peut donc pas se soustraire aux obligations prévues par la Charte ; mais également parce que les droits syndicaux sont reconnus aux membres de la Police d'État, impliqués eux aussi en première ligne dans la lutte contre le terrorisme ; il n'y a donc pas d'incompatibilité entre la lutte contre le terrorisme et la reconnaissance des droits sociaux* » (voir pages 3 et 4 de l'annexe 3).

86. A cet égard, il convient de préciser, avant tout, que la référence par la requérante au « droit de dérogation » prévu à l'article "F" cité (voir aussi l'article 15 de la CEDH) n'a aucun fondement.

87. Il s'agit, en effet d'une possibilité dont on ne peut bénéficier que dans des situations extrêmes, lorsqu'il s'avère nécessaire de « suspendre » par des dispositions nationales les droits normalement reconnus à tous les citoyens.

88. Ceci est complètement différent par rapport à la situation examinée où le droit interne interdit, depuis toujours, l'exercice de ces droits individuels uniquement aux citoyens « militaires », en vue de la défense des intérêts publics prioritaires.

89. La comparaison avec les membres de la Police d'État, qui jouissent des droits syndicaux, est par ailleurs dépourvue de tout fondement. Il ne fait aucun doute que ce Corps est engagé en première ligne dans la lutte contre le terrorisme qui, comme nous l'avons affirmé,



**Repubblica Italiana
Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale
Ufficio dell'Agente del Governo**

représente sûrement une activité fondamentale visant à défendre la sécurité intérieure et extérieure du pays.

90. Pour autant, les pages qui précèdent ont déjà précisé que la nature « militaire » d'une activité n'est pas inhérente à cette dernière, mais qu'elle dépend des « modalités » et du « *statut* » de ceux qui l'exercent ; ce qui justifie, nous l'avons vu, l'interdiction d'exercer les droits en question.

91. Les considérations qui précèdent permettent de rejeter nettement les autres affirmations erronées aux pages 2 et 3 de la réplique où la requérante déclare que la participation de la Garde de finance aux missions internationales est limitée « *à des missions d'entraînement, logistiques, de formation, d'entretien des unités navales affectées à d'autres pays* ».

92. Dans ce cas également, il suffit de réitérer ce qui a été dit au sujet de la nature militaire de toutes les activités exercées par ce Corps, qui découle du modèle organisationnel et du statut de son personnel.

93. En tout état de cause, et dans l'intérêt de l'exhaustivité, il convient de noter que ces missions internationales ont eu également un caractère opérationnel, comme en témoigne le déploiement d'un contingent de la Guardia di Finanza sur le territoire albanais avec des missions spécifiques d'interdiction maritime et de répression de tout type de trafics illicites en mer.

**8. COMPARAISON AVEC LE CAS
DE LA " GENDARMERIE " FRANÇAISE**

94. La requérante évoque à maintes reprises la comparaison avec le cas de la « *Gendarmerie* » française dans lequel, suite à une initiative analogue dont a été saisi le même Organe, le requérant a obtenu une décision favorable.

95. A cet égard, il convient immédiatement de souligner l'absence non seulement de fondement mais également de pertinence de cette tentative de comparaison.

96. Le présent document ne se limite pas à signaler qu'il est inapproprié de tenter d'effectuer une comparaison directe sur le plan normatif ou factuel entre deux Organisations militaires



Repubblica Italiana
Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale
Ufficio dell'Agente del Governo

présentant des spécificités individuelles et différentes, qui sont nées et qui agissent dans le cadre de systèmes juridiques différents et dont les compétences sont différentes et s'exercent dans des contextes différents.

97. Il convient, avant tout, de souligner que la requérante s'est simplement limité à évoquer, de façon suggestive, le cas de la « *Gendarmerie* » française mais qu'elle n'a pris soin d'effectuer aucune comparaison, ne fût-ce que minimale, entre les deux cas, pour tenter au moins de prouver l'existence d'une analogie qui justifierait une décision analogue par le Comité; par sa conduite d'ailleurs la requérante n'a pas respecté la charge qui lui incombe de prouver ses affirmations (à la lumière du principe général « *onus probandi incumbit ei qui dicit* », qui s'applique à tout type de contentieux).

98. Qui plus est, en évoquant le cas français, dont elle a affirmé sans fondement l'analogie, la CGIL n'a pas remarqué la différence substantielle entre les deux cadres de référence, qui par conséquent exige une évaluation différente et autonome de la réclamation par le Comité.

99. Sans entrer dans le détail pour souligner toutes les différences existant entre la « *Gendarmerie* » française et la Garde de finance italienne et en nous limitant à examiner uniquement la nature analogue de Corps de police à statut militaire, il est cependant nécessaire constater la différence fondamentale et objective qui caractérise les deux systèmes de représentation des exigences et des intérêts professionnels, sociaux et économiques des militaires membres de ces Corps.

100. Par les considérations exprimées par la Cour Constitutionnelle, qui a reconnu la pleine légitimité, la cohérence et le bien-fondé de ce système, les pages qui précèdent ont fourni un éclairage sur les exigences fondamentales de droit public qui sont à la base de l'interdiction d'exercer les droits syndicaux et de grève pour tous les militaires italiens, dont les membres de la Garde de finance; d'autre part, ces observations ont présenté le régime de la Représentation militaire, que le Législateur national a prévu pour ce personnel en vue de compenser les limitations.

101. Il ressort de ces pages que la Représentation militaire italienne est, depuis toujours, un instrument approprié qui a permis d'assurer un équilibre entre les principes incontournables



Repubblica Italiana
Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale
Ufficio dell'Agente del Governo

de neutralité et de cohésion des institutions militaires d'une part et, de l'autre, l'exigence pour le personnel d'exprimer ses besoins et ses intérêts par ses représentants.

102. Ceci car, pour l'essentiel – comme déjà signalé – les Organismes italiens de Représentation militaire, au sens de l'art. 1477 du COM, sont élus séparément pour chaque catégorie du personnel, au suffrage direct, nominatif et secret par les militaires, dont les mêmes organismes sont l'expression et expriment librement les intérêts.

103. Contrairement aux militaires de la Garde de finance, qui bénéficient depuis toujours de cet instrument de représentation, librement élu dans sa totalité, les membres de la « *Gendarmerie* » française, à l'époque de la décision adoptée par le Comité, disposaient d'un système qui prévoyait la nomination par le Commandement de certains représentants du personnel, sur la base de conditions et de procédures établies par une circulaire.

104. On observe qu'un système électif de représentation plus proche du système italien – qui, comme déjà dit, défend de manière appropriée les intérêts professionnels et sociaux du personnel militaire – n'a été adopté en France qu'après la promulgation du nouveau règlement, entré en vigueur à compter du 9 juillet 2016, après la date de la Décision sur le fond du Comité européen des droits sociaux, adoptée le 27 janvier 2016.

105. Ceci ressort de la lecture de l'« Arrêté du 23 juillet 2010 relatif aux instances de représentation et de participation au sein de la gendarmerie nationale », abrogé à compter du 9 juillet 2016 par l'« Arrêté du 23 juin 2016 relatif à la chaîne de concertation au sein de la gendarmerie nationale ».

106. A la lumière de ce qui précède, ce nouvel aspect soulevé par la contrepartie dans la réclamation et ensuite dans la réplique est également dépourvu de fondement.

9. Considérations formulées par la Confédération Européenne des Syndicats - CES

107. Après avoir prouvé dans le détail que tous les éléments signalés par la CGIL dans la réclamation et dans les répliques aux observations du Gouvernement italien sont dépourvus de fondement, il y a lieu d'affirmer que les arguments présentés prouvent que les thèses étayées par la CES – Confédération Européenne des Syndicats – dans le cadre de cette procédure sont dépourvues de tout fondement et non pertinentes.



**Repubblica Italiana
Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale
Ufficio dell'Agente del Governo**

108. A une première lecture de ces considérations il ressort, entre autres, que ces dernières ont été formulées de manière non conforme au principe général de justice selon lequel les motifs doivent nécessairement remplir les conditions de spécificité et argumentation appropriée.

109. En effet, tous les systèmes judiciaires adoptent le principe selon lequel une censure ne peut pas être prononcée en termes généraux mais il faut préciser le profil dont elle relève, ainsi que les éléments probatoires permettant de déduire l'irrégularité manifeste de la situation contestée.

110. Dans ce sens, il y a lieu de souligner que les censures prononcées par la CES à l'encontre de la Garde de finance ne semblent pas s'appuyer sur une connaissance directe ou approfondie de la structure, de la nature et du statut effectifs et articulés de ce Corps, mais qu'elles découlent vraisemblablement d'éléments tirés de sources ouvertes (voir p. 4 des considérations, où il est dit que « *...in a internet description of « The public Security System in Italy » by the most pertinent organisation, the 'Polizia di Stato', it is clearly stated that the Guardia di Finanza is part of the police forces (and not of the armed forces) ».*

111. Il y a donc lieu d'observer que ces censures ne sont pas fondées car sont extrêmement générales et non pertinentes.

10. CONCLUSIONS

112. A la lumière des réflexions qui précèdent, il convient de confirmer la légitimité des dispositions et de lois qui régissent la position des militaires de la Guardia di Finanza par rapport aux articles 5 et 6 de la Charte sociale européenne.

113. En effet, quoique ce personnel fasse l'objet d'une interdiction légitime, en vertu du droit interne, portant sur l'exercice des droits syndicaux et de grève en raison de son statut militaire, cette restriction a été compensée de façon équilibrée par le Législateur, qui a prévu un système spécifique de Représentation militaire permettant au personnel d'exprimer ses exigences et ses intérêts par ses représentants librement élus.



**Repubblica Italiana
Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale
Ufficio dell'Agente del Governo**

114. Le Gouvernement, par conséquent, soumet au Comité ses observations supplémentaires pour affirmer qu'il n'a pas violé les articles 5 et 6 de la Charte Sociale européenne.

Rome, 20 novembre 2017

Bureau de l'Agent du Gouvernement

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'G. Di Pietro', written over a faint rectangular stamp.