



European  
Social  
Charter

Charte  
Sociale  
Européenne



**EUROPEAN COMMITTEE OF SOCIAL RIGHTS  
COMITÉ EUROPÉEN DES DROITS SOCIAUX**

9 janvier 2014

**Pièce n°. 2**

**Conseil Européen des Syndicats de Police (CESP) c. France**  
Réclamation n° 101/2013

**MEMOIRE DU GOUVERNEMENT  
SUR LE BIEN-FONDE**

**Enregistré au secrétariat le 7 janvier 2014**



**OBSERVATIONS DU GOUVERNEMENT DE LA REPUBLIQUE  
FRANCAISE SUR LE FOND DE LA  
RECLAMATION n° 101/2013,  
CONSEIL EUROPEEN DES SYNDICATS DE POLICE c. FRANCE**

Par une décision en date du 21 octobre 2013, le Comité européen des droits sociaux a déclaré recevable la réclamation n° 101/2013 déposée contre la France par le Conseil européen des syndicats de police (ci-après le « CESP ») qui prétend que le statut militaire de la gendarmerie nationale ne serait pas justifié dans la mesure où 95% de ses missions seraient similaires à celles de la police nationale. Le CESP estime donc que la France viole les articles 5 et 6 de la Charte sociale européenne révisée en privant les militaires de la gendarmerie nationale des droits consacrés par ces articles.

Le Gouvernement français a l'honneur de présenter au Comité les observations suivantes, concernant le fond de cette réclamation.

⋮ ⋮ ⋮

## **I. EXPOSE DES GRIEFS**

1. L'organisation du Conseil européen des syndicats de police conteste l'application du statut de militaire aux agents de la gendarmerie nationale, ce qui aurait pour conséquence de les priver de leurs droits syndicaux de façon injustifiée, notamment en comparaison avec leurs collègues de la police judiciaire, alors qu'ils exercent sensiblement les mêmes missions et que la gendarmerie nationale est dorénavant rattachée au ministère de l'intérieur. En conséquence le CESP demande au CEDS de constater la violation des articles 5 et 6 de la Charte sociale révisée en raison de l'impossibilité pour les agents de la gendarmerie nationale de créer leurs propres organisations représentatives.

## **II. LEGISLATION INTERNE EN VIGUEUR**

### **II.1. Droits civils et politiques à l'égard des militaires**

#### Article L1111-1

« (...) La politique de défense a pour objet d'assurer l'intégrité du territoire et la protection de la population contre les agressions armées. Elle contribue à la lutte contre les autres menaces susceptibles de mettre en cause la sécurité nationale. Elle pourvoit au respect des alliances, des traités et des accords internationaux et participe, dans le cadre des traités européens en vigueur, à la politique européenne de sécurité et de défense commune. »

#### Article L4111-1

L'armée de la République est au service de la Nation. Sa mission est de préparer et d'assurer par la force des armes la défense de la patrie et des intérêts supérieurs de la Nation.

L'état militaire exige en toute circonstance esprit de sacrifice, pouvant aller jusqu'au sacrifice suprême, discipline, disponibilité, loyalisme et neutralité. Les devoirs qu'il comporte et les sujétions qu'il implique méritent le respect des citoyens et la considération de la Nation.

Le statut énoncé au présent livre assure à ceux qui ont choisi cet état les garanties répondant aux obligations particulières imposées par la loi. Il prévoit des compensations aux contraintes et exigences de la vie dans les forces

armées. Il offre à ceux qui quittent l'état militaire les moyens d'un retour à une activité professionnelle dans la vie civile et assure aux retraités militaires le maintien d'un lien avec l'institution.

Un Haut Comité d'évaluation de la condition militaire établit un rapport annuel, adressé au Président de la République et transmis au Parlement. La composition du Haut Comité d'évaluation de la condition militaire et ses attributions sont fixées par décret.

#### Article L4121-1

« Les militaires jouissent de tous les droits et libertés reconnus aux citoyens. Toutefois, l'exercice de certains d'entre eux est soit interdit, soit restreint dans les conditions fixées au présent livre ».

#### Article L4121-4

« L'exercice du droit de grève est incompatible avec l'état militaire.

L'existence de groupements professionnels militaires à caractère syndical ainsi que l'adhésion des militaires en activité de service à des groupements professionnels sont incompatibles avec les règles de la discipline militaire.

Il appartient au chef, à tous les échelons, de veiller aux intérêts de ses subordonnés et de rendre compte, par la voie hiérarchique, de tout problème de caractère général qui parviendrait à sa connaissance. »

#### Article L4121-5

Les militaires peuvent être appelés à servir en tout temps et en tout lieu.

#### Article L4124-1

Le Conseil supérieur de la fonction militaire est le cadre institutionnel dans lequel sont examinés les éléments constitutifs de la condition de l'ensemble des militaires.

Le Conseil supérieur de la fonction militaire exprime son avis sur les questions de caractère général relatives à la condition et au statut des militaires. Il est obligatoirement saisi des projets de textes d'application du présent livre ayant une portée statutaire.

Les conseils de la fonction militaire dans les armées et les formations rattachées étudient toute question relative à leur armée, direction ou service concernant les conditions de vie, d'exercice du métier militaire ou d'organisation du travail ; ils procèdent également à une première étude des questions inscrites à l'ordre du jour du Conseil supérieur de la fonction militaire.

Les membres du Conseil supérieur de la fonction militaire et des conseils de la fonction militaire jouissent des garanties indispensables à leur liberté d'expression. Toutes informations et facilités nécessaires à l'exercice de leurs fonctions doivent leur être fournies.

La composition, l'organisation, le fonctionnement et les conditions de désignation, notamment par tirage au sort, des membres de ces conseils sont fixés par décret en Conseil d'Etat.

Les retraités militaires sont représentés au sein du Conseil supérieur de la fonction militaire.

#### Article R4124-6

Les conseils de la fonction militaire, instances nationales de consultation et de concertation, sont :

- 1° Le conseil de la fonction militaire de l'armée de terre ;
- 2° Le conseil de la fonction militaire de la marine nationale ;
- 3° Le conseil de la fonction militaire de l'armée de l'air ;
- 4° Le conseil de la fonction militaire de la gendarmerie nationale ;
- 5° Le conseil de la fonction militaire de la direction générale de l'armement ;
- 6° Le conseil de la fonction militaire du service de santé des armées ;
- 7° Le conseil de la fonction militaire du service des essences des armées.

## Article R4124-7

Les conseils de la fonction militaire procèdent à une première étude des textes et des questions d'ordre général inscrits à l'ordre du jour du Conseil supérieur de la fonction militaire. Leurs observations sont adressées au secrétaire général du Conseil supérieur de la fonction militaire.

En outre, ils ont vocation à étudier toute question relative à leur armée ou formation rattachée concernant les conditions de vie, d'exercice du métier militaire ou d'organisation du travail.

Les conseils de la fonction militaire peuvent, le cas échéant, étudier ces mêmes questions lorsque celles-ci concernent des militaires qui, étant représentés au sein de ces conseils :

- 1° Sont affectés hors de leur armée ou formation rattachée d'appartenance ;
- 2° Sont gérés par une formation rattachée ne disposant pas d'un conseil.

## Article R4124-8

Le ministre de la défense préside les conseils de la fonction militaire. Toutefois, le conseil de la fonction militaire de la gendarmerie nationale peut, en fonction de l'ordre du jour, être présidé soit par le ministre de la défense, soit par le ministre de l'intérieur, soit par ces deux ministres.

Le chef d'état-major de chaque armée, le directeur général de la gendarmerie nationale, le délégué général pour l'armement, le directeur central du service de santé des armées et le directeur central du service des essences des armées en sont respectivement les vice-présidents. Ils en assurent la présidence effective à la demande du ou des ministres intéressés.

## Article R4124-9

Un arrêté du ministre de la défense fixe la composition des conseils de la fonction militaire en tenant compte des effectifs répartis par catégories telles que définies à l'article R. 4124-2 et, pour chaque catégorie, selon la nature du lien au service, et, si nécessaire, selon le grade, le ressort géographique des militaires ou leur affectation hors de leur armée ou formation rattachée d'appartenance.

La composition retenue peut être différente au sein de chacun des conseils de la fonction militaire afin de tenir compte de la spécificité de chaque armée ou formation rattachée.

Les membres sont nommés pour quatre ans par arrêté du ministre de la défense. Pour les militaires inscrits au tableau d'avancement, le grade pris en considération est leur futur grade.

## Article R4124-10

Les membres titulaires des conseils de la fonction militaire et les suppléants sont désignés par voie de tirage au sort parmi les militaires ayant fait acte de volontariat au sein d'une population déterminée pour chaque armée ou formation rattachée, selon des modalités fixées par arrêté du ministre de la défense.

Ne peuvent se porter volontaires les membres du corps militaire du contrôle général des armées, les officiers généraux, les secrétaires généraux des conseils mentionnés au présent chapitre, leurs adjoints et les volontaires dans les armées.

Le renouvellement des membres intervient par moitié tous les deux ans, conformément à une répartition en deux groupes fixée par arrêté du ministre de la défense.

Les membres reçoivent une formation spécifique en vue de l'accomplissement de leur fonction.

## Article R4124-11

Les militaires faisant acte de volontariat doivent remplir, au premier jour du mois au cours duquel débutent les opérations de tirage au sort, les conditions suivantes :

- 1° Etre en position d'activité à titre français ;
- 2° Se trouver à plus de quatre ans de la limite d'âge du grade pour les militaires de carrière, ou de la limite statutaire de la durée maximale des services pour les militaires servant en vertu d'un contrat ;
- 3° Ne pas avoir fait, dans les trois années précédant celle du tirage au sort, l'objet d'une sanction disciplinaire du deuxième ou du troisième groupe non amnistiée.

Le volontariat est exprimé par lettre adressée par le candidat au secrétariat du conseil de la fonction militaire vingt jours au moins avant la date prévue pour le tirage au sort. Cette date est fixée par arrêté du ministre de la défense.

#### Article R4124-12

Chaque conseil de la fonction militaire dispose d'un secrétariat permanent dirigé par un secrétaire général, officier supérieur, désigné par le ministre de la défense. Le secrétaire général du conseil de la fonction militaire de la gendarmerie nationale est désigné par le ministre de la défense sur proposition du ministre de l'intérieur.

Le secrétaire général assiste aux sessions, mais ne participe pas aux votes.

Les secrétaires généraux des conseils de la fonction militaire relèvent directement des vice-présidents mentionnés à l'article R. 4124-8.

Le ou les ministres intéressés peuvent déléguer leur signature aux secrétaires généraux pour les besoins du fonctionnement des conseils de la fonction militaire.

Le secrétaire général de chaque conseil de la fonction militaire peut être assisté d'un adjoint qui le supplée en cas d'absence ou d'empêchement. L'adjoint au secrétaire général d'un conseil de la fonction militaire est désigné dans les mêmes formes que le secrétaire général.

L'adjoint du secrétaire général peut recevoir délégation de signature du ministre en cas d'absence ou d'empêchement du secrétaire général.

#### Article R4124-13

Le chef d'état-major de chaque armée, le directeur général de la gendarmerie nationale, le délégué général pour l'armement, le directeur central du service de santé des armées et le directeur central du service des essences des armées peuvent, après accord du ministre ou des ministres intéressés, réunir le conseil dont ils sont le vice-président pour traiter d'un sujet particulier à leur armée ou formation rattachée et entrant dans la compétence du conseil.

#### Article R4124-14

A l'issue de chaque session du conseil de la fonction militaire, un communiqué comprenant la synthèse des travaux et des avis est rédigé. Ce communiqué est signé par le président de la session du conseil de la fonction militaire, ou l'autorité déléguée, et contresigné par le secrétaire de session, membre du conseil de la fonction militaire, désigné pour chaque session par les membres du conseil.

#### Article D4121-1

Tout militaire a le droit de s'exprimer librement dans le respect des dispositions du statut général des militaires. Le militaire peut individuellement saisir l'autorité supérieure ou, s'il y a lieu, les organismes créés à cette fin de propositions visant à améliorer les conditions d'exécution du service ou la vie en communauté ainsi que de questions relatives à sa situation personnelle.

Les manifestations, pétitions ou réclamations collectives sont interdites.

#### Article D4121-2

Tout militaire peut saisir les officiers généraux inspecteurs d'une question relative à sa situation personnelle, aux conditions d'exécution du service ou à la vie en communauté. Les motifs de la demande d'audience n'ont pas à être fournis d'avance.

#### Article D4121-3

Les militaires participent à la prise des décisions relatives à la vie courante de leur formation par l'intermédiaire de commissions dont les membres sont désignés dans les conditions fixées par arrêté du ministre de la défense et, pour la gendarmerie nationale, du ministre de l'intérieur.

En application de l'article D.4121-3, l'arrêté du 23 juillet 2010 organise les instances de représentation et de participation au sein de la gendarmerie nationale.

## **II.2. La gendarmerie nationale au sein des forces armées**

### Article L3211-1

Les forces armées comprennent :

1° L'armée de terre, la marine nationale et l'armée de l'air, qui constituent les armées au sens du présent code ;

2° La gendarmerie nationale ;

3° Des services de soutien interarmées.

### Article L3211-2

Les forces armées de la République sont au service de la nation. La mission des armées est de préparer et d'assurer par la force des armes la défense de la patrie et des intérêts supérieurs de la nation.

### Article L3211-3

La gendarmerie nationale est une force armée instituée pour veiller à l'exécution des lois.

Sans préjudice des dispositions de l'article L. 421-1 du code de la sécurité intérieure, elle participe à la défense de la patrie et des intérêts supérieurs de la Nation, notamment au contrôle et à la sécurité des armements nucléaires.

L'ensemble de ses missions militaires s'exécute sur toute l'étendue du territoire national, hors de celui-ci en application des engagements internationaux de la France, ainsi qu'aux armées.

### Article L3225-1

Sans préjudice des attributions de l'autorité judiciaire pour l'exercice de ses missions judiciaires, et de celles du ministre de l'intérieur pour l'exercice de ses missions civiles, la gendarmerie nationale est placée sous l'autorité du ministre de la défense pour l'exécution de ses missions militaires, notamment lorsqu'elle participe à des opérations des forces armées à l'extérieur du territoire national.

Le ministre de la défense participe à la gestion des ressources humaines de la gendarmerie nationale dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat et exerce à l'égard des personnels militaires de la gendarmerie nationale les attributions en matière de discipline.

### III. RECEVABILITE DE LA REQUETE

2. Le CEDS par une décision du 21 octobre 2013 a constaté que la présente réclamation n°101 était recevable au motif qu'elle concerne deux dispositions acceptées par la France, en l'occurrence les articles 5 et 6 de la charte sociale européenne, que la réclamation est motivée, et que le comité a déjà constaté la compétence particulière du CESP dans les domaines de la réclamation au sens de l'article 3 du protocole.
3. Le gouvernement souhaite néanmoins faire les observations qui suivent.
4. La présente réclamation vise à ce que le CEDS constate la violation des articles 5 et 6 de la charte sociale européenne, en raison de l'application du statut militaire aux agents de la gendarmerie nationale et des limitations du droit syndical qui sont afférentes à ce statut.
5. Le Gouvernement considère que le statut militaire des agents de la gendarmerie nationale relève de la compétence de chaque Etat en matière d'organisation des forces armées. En France, la gendarmerie nationale est partie intégrante des forces armées depuis son origine. La Charte sociale européenne ne contient aucune disposition dans ce domaine, d'autant plus que l'article 5 de la charte sociale européenne a expressément prévu un système dérogatoire pour les membres des forces armées.
6. Ainsi, le Gouvernement entend contester la recevabilité de la requête et le principe selon lequel la ratification de la Charte Sociale Européenne créerait des obligations pour la France en matière d'organisation des forces armées.
7. De plus, le Gouvernement rappelle que l'article 3 du protocole de 1995 dispose :

« Les organisations internationales non gouvernementales et les organisations nationales non gouvernementales, mentionnées respectivement à l'article 1.b et à l'article 2, ne peuvent présenter des réclamations selon la procédure prévue auxdits articles que dans les domaines pour lesquels elles ont été reconnues particulièrement qualifiées. »
8. La présente réclamation concerne l'organisation des forces armées et notamment l'application du statut militaire à la gendarmerie nationale. Or les statuts de l'organisation CESP précise en leur article 8 « le CESP a pour but de rassembler les policiers adhérents des organisation regroupées en son sein/ de lutter pour le plein droit exercice des droits syndicaux et contre toute limitation injustifiée des droits fondamentaux et statutaires des policiers européens »/ d'intervenir pour améliorer et harmoniser les conditions de travail, de rémunération et de vie des policiers européens » ce qui ne correspond pas à l'objet de la requête, dans la mesure où les gendarmes ne sont aucunement assimilables à des policiers.
9. Aussi, le gouvernement ne saurait considérer que la présente réclamation qui concerne l'organisation des forces armées et notamment l'appartenance de la gendarmerie nationale aux forces armées, entre dans un domaine où le CESP a été reconnu comme particulièrement qualifié et remplit le critère prévu à l'article 3 du protocole additionnel.

#### IV. BIEN FONDE DE LA RECLAMATION

10. Le CESP estime que le statut militaire de la gendarmerie nationale ne serait pas justifié. Dès lors, la France violerait les articles 5 et 6 de la Charte en privant les gendarmes du bénéfice des droits issus de ces dispositions.

##### A. Sur les restrictions en matière de droits syndicaux à l'égard des militaires

11. A titre liminaire, il convient de rappeler que les conventions internationales réservent sans exception des dérogations à la liberté syndicale s'agissant des militaires.

12. Ainsi l'article 16 de la Convention interaméricaine des droits de l'homme prévoit expressément la possibilité pour les Etats parties de limiter, voire d'interdire, l'exercice du droit d'association pour les membres des forces armées et de la police.

13. L'article 9 de la Convention n°87 du 9 juillet 1948 sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical de l'Organisation internationale du Travail (OIT) précise que « *la mesure dans laquelle les garanties prévues par la présente convention s'appliqueront aux forces armées et à la police sera déterminée par la législation nationale* ». Le Comité de la liberté syndicale, en charge de la surveillance du respect de la Convention, a eu l'occasion d'indiquer qu'il s'agissait d'une question laissée à l'appréciation des Etats membres de l'OIT, les « *Etats n'étant pas tenus de reconnaître aux membres des forces armées et de la police les droits qui y sont mentionnés<sup>1</sup>* ».

14. L'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques dispose que :

« 1. Toute personne a le droit de s'associer librement avec d'autres, y compris le droit de constituer des syndicats et d'y adhérer pour la protection de ses intérêts.

2. L'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui sont nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique, de l'ordre public, ou pour protéger la santé ou la moralité publiques ou les droits et les libertés d'autrui. Le présent article n'empêche pas de soumettre à des restrictions légales l'exercice de ce droit par les membres des forces armées et de la police. »

15. L'article 8 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, dispose que :

« 1. Les Etats parties au présent Pacte s'engagent à assurer :

a) Le droit qu'a toute personne de former avec d'autres des syndicats et de s'affilier au syndicat de son choix, sous la seule réserve des règles fixées par l'organisation intéressée, en vue de favoriser et de protéger ses intérêts économiques et sociaux. L'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale ou de l'ordre public, ou pour protéger les droits et les libertés d'autrui.

(...)

c) Le droit qu'ont les syndicats d'exercer librement leur activité, sans limitations autres que celles qui sont prévues par la loi et qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale ou de l'ordre public, ou pour protéger les droits et les libertés d'autrui.

(...)

2. Le présent article n'empêche pas de soumettre à des restrictions légales l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de la fonction publique. »

---

<sup>1</sup> *Rapport de décisions et de principes du comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du Bureau international du travail, 5<sup>ème</sup> édition révisée 2006, paragraphes 224 et 225.*

16. L'article 5 de la Charte sociale européenne ne fait pas exception et dispose que :

«En vue de garantir ou de promouvoir la liberté pour les travailleurs et 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'appliqueraient à cette catégorie de personnes sont également déterminés par la législation ou la réglementation nationale ».

17. Le comité des droits sociaux a constaté la conformité de la législation française interdisant aux militaires d'adhérer à un syndicat dans sa décision du 4 décembre 2000 (réclamation n° 2/1999). Le CEDS a confirmé cette décision en 2010 dans le cadre des conclusions suite au rapport du Portugal, en considérant que l'impossibilité pour les militaires de constituer des syndicats ne constituait pas une violation de l'article 5.

18. Concernant les travaux de l'Assemblée permanente du Conseil de l'Europe visant à amender l'article 5 de la Charte sociale européenne et cités par l'organisation réclamante, il convient de préciser qu'ils sont dépourvus de force contraignante et n'aboutissent pas à imposer aux Etats une extension de la liberté syndicale au sein des forces armées par la reconnaissance de groupements professionnels à caractère syndical. Ainsi, la Recommandation du 2 septembre 2002 adoptée par l'Assemblée permanente du Conseil de l'Europe (*Recommandation n°1572 du 2 septembre 2002 « Proposition tendant à modifier l'article 5 de la Charte sociale européenne révisée relatif au droit d'association du personnel professionnel des forces armées »*) n'a pas été suivie par le Comité des ministres. Dans son Avis du 16 juillet 2003 (*CM/AS (2003) n°1572 final*), ce dernier a en effet constaté l'absence de majorité des Etats membres favorable à cette proposition d'amendement. Le Comité des ministres a réitéré en 2010 la possibilité laissée aux Etats d'imposer des restrictions légitimes à l'exercice de la liberté syndicale par les membres des forces armées (*point 57 de l'Annexe à la Recommandation CM/Rec (2010) 4 du 24 février 2010*).

#### B. Sur l'application du statut militaire aux agents de la gendarmerie nationale

19. L'organisation CESP conteste l'application d'un statut de militaire aux agents de la gendarmerie nationale d'une part en raison du rattachement de la gendarmerie nationale au ministère de l'intérieur, et d'autre part, en raison de la nature des missions confiées.

20. Pour contester le statut militaire de la gendarmerie nationale, le CESP note que la gendarmerie a été placée sous l'autorité budgétaire et opérationnelle du ministère de l'intérieur.

21. La loi n° 2009-971 du 3 août 2009 a effectivement organisé le transfert du rattachement organique de la gendarmerie nationale auprès du ministre de la défense au ministre de l'intérieur dans un objectif de modernisation de l'organisation et du fonctionnement des forces de sécurité. Il était devenu indispensable que l'organisation et les moyens budgétaires des deux forces de sécurité relèvent du même ministère afin de rechercher une plus grande cohérence dans la définition et l'emploi des moyens consacrés à la mission de sécurité intérieure tout en préservant le statut militaire de la gendarmerie nationale afin de disposer de deux forces de sécurité, l'une de statut civil, l'autre de statut militaire.

22. L'exposé des motifs de la loi du 3 août 2009 réaffirme clairement la volonté politique de maintenir le statut militaire de la gendarmerie et la spécificité de son action :

« Depuis sa création par la loi du 16 février 1791, la gendarmerie nationale se définit comme une force militaire dont la mission principale est d'assurer la paix et la sécurité publiques.

Force armée, la gendarmerie participe à l'exécution de la politique générale de la défense, sur le territoire national comme sur les théâtres d'opérations extérieures.

Dans l'exécution de ses missions de police, elle est une force publique, investie d'un pouvoir de contrainte, mais aussi un service de proximité attentif aux sollicitations de nos concitoyens.

Cette dualité de mission fait de la gendarmerie nationale une « troisième force », en mesure d'intervenir dans un spectre très large de situations, allant de la sécurité publique et de la police judiciaire au maintien de l'ordre dans les contextes les plus dégradés, voire à la participation aux conflits armés.

Le caractère militaire du statut des officiers et sous-officiers de gendarmerie, associé à l'obligation d'occuper un logement concédé par nécessité absolue de service, permet de disposer d'un service à la fois polyvalent et réactif, disponible et adapté aux besoins de la population. En outre, le statut militaire autorise une forte déconcentration des unités qui aboutit à une véritable couverture territoriale puisque la zone de compétence de la gendarmerie s'étend sur 95 % du territoire national, en métropole comme outre-mer. Il permet ainsi à la gendarmerie d'intervenir en tout lieu et participe à l'égalité d'accès des citoyens au service public de la sécurité.

Ces caractères essentiels de la gendarmerie, dont certains sont directement hérités de la Maréchaussée, continuent d'apporter quotidiennement la preuve de leur pertinence au service de la collectivité.

Toutefois, le contexte démographique, social et opérationnel dans lequel les forces de sécurité assurent leurs missions est en pleine mutation et appelle de nouvelles synergies.

Cette situation a amené le Gouvernement, dès 2002, à placer directement sous la responsabilité du ministre de l'intérieur l'emploi de la gendarmerie pour ses missions de sécurité intérieure.

Par ailleurs, la mise en œuvre de la loi organique sur les lois de finances, en instituant un lien étroit entre les politiques publiques et les moyens qui leur sont affectés, a mis en évidence la nécessité de rechercher une plus grande cohérence dans la définition et l'emploi des moyens consacrés à la mission de sécurité intérieure.

Ainsi, il est désormais indispensable que l'organisation et les moyens budgétaires des deux forces de sécurité relèvent du même ministère.

Au plan budgétaire, la prochaine loi de finances consacrera le transfert du programme « gendarmerie » au ministère de l'intérieur, la mission « sécurité » devenant ainsi une mission ministérielle.

Le rattachement organique et opérationnel de la gendarmerie nationale au ministère de l'intérieur a donc pour objectif de placer les deux forces de sécurité intérieure sous l'autorité du même ministre, afin de parvenir à une plus grande synergie et une meilleure complémentarité des actions au profit de la sécurité intérieure.

Dans ce cadre, afin de mieux traduire la réalité des responsabilités et des missions de la gendarmerie, qu'elle exerce de manière permanente sous l'autorité du ministre de l'intérieur, il convient de mettre fin au principe de réquisition systématique de la gendarmerie pour les missions de défense et de sécurité civiles, au premier rang desquelles figure le maintien de l'ordre. Cette évolution, tout en respectant le principe de subordination de l'autorité militaire à l'autorité civile, permettra une harmonisation des règles d'engagement des deux forces.

Cette réforme est historique : le précédent texte législatif traitant de la gendarmerie nationale était la loi du 28 germinal An VI, abrogée lors de l'entrée en vigueur du code de la défense. Au tournant du XX<sup>ème</sup> siècle, le décret du 20 mai 1903 était venu, quant à lui, actualiser l'organisation de la gendarmerie et préciser les modalités de son service.

Cette réforme est essentielle : elle pérennise le modèle de pluralisme policier « à la française » auquel notre Nation est attachée. Elle doit être conduite avec la préoccupation de ne pas rompre les équilibres qui permettent à la gendarmerie de remplir la fonction particulière qui lui est assignée au profit de la collectivité nationale.

Tel est l'objet de la présente loi. »

23. Ainsi, contrairement à ce que prétend l'organisation CESP, la loi réaffirme la nature militaire de la gendarmerie nationale et son ancrage au sein des forces armées, avec les valeurs propres à cette institution. **Le dualisme entre les deux forces de sécurité relevant de l'Etat (la police et la gendarmerie nationales) est donc maintenu**, chacune conservant son identité et son statut. La gendarmerie est une force militaire capable d'intervenir aussi bien sur le territoire intérieur qu'extérieur, dans des conflits armés. Elle se caractérise par une forte capacité d'intervention en tous lieux et à tout moment, en particulier lors des crises, en raison du maillage étroit du territoire et des contraintes fortes avec le logement pour nécessité absolue de service.
24. Dans le même sens, le nouveau code de déontologie commun à la police et à la gendarmerie nationales, inséré dans le code de la sécurité intérieure et entrant en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2014, consacre le statut militaire de la gendarmerie nationale. L'article R. 434-2 du code de sécurité intérieure dispose ainsi que « *dans l'accomplissement de leurs missions de sécurité intérieure, la police nationale, force à statut civil, et la gendarmerie nationale, force armée, sont soumises à des règles déontologiques communes et à des règles propres à chacune d'elles (...)* ».
25. Toutefois, malgré ce rattachement au ministère de l'intérieur, pour l'exécution de ses missions militaires, notamment lorsqu'elle participe à des opérations des forces armées à l'extérieur du territoire national, la gendarmerie nationale reste placée sous l'autorité du ministre de la défense. Il participe aussi à sa gestion des ressources humaines dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat et exerce à l'égard des personnels militaires de la gendarmerie nationale les attributions en matière de discipline (article L. 3225-1 du code de la défense).
26. De même, la police judiciaire est exercée par les militaires de la gendarmerie sous la direction du Procureur de la République.
27. Ainsi, le rattachement purement budgétaire et opérationnel de la gendarmerie nationale au ministère de l'intérieur ne saurait en aucune manière remettre en cause son caractère de force armée et l'application du statut de militaire.
28. **En deuxième lieu**, contrairement à ce que le CESP allègue, la nature des missions confiées à la gendarmerie nationale nécessite son placement sous le statut militaire.
29. En effet, les missions militaires sont essentielles à la sécurité du pays. A ce sujet, la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat<sup>2</sup> cite le rôle joué par la gendarmerie nationale en matière de police militaire (missions de surveillance des militaires et de répression des infractions militaires) ou encore ses missions de défense tant en temps de paix qu'en temps de guerre permettant aux autres forces armées de disposer des moyens humains et matériels nécessaires aux opérations

---

<sup>2</sup> Rapport d'information n° 271 fait au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat par le groupe de travail chargé d'une réflexion sur l'avenir de l'organisation et des missions de la gendarmerie, p.16.

militaires. Pour illustration, les capacités militaires de la gendarmerie ont été engagées entre 2009 et 2013 en Afghanistan.

30. Ainsi, il apparaît indispensable que pour accomplir ces missions, la gendarmerie nationale continue d'être soumise aux exigences de discipline, disponibilité, loyalisme et neutralité qu'impose le statut militaire.
31. Certes, à la différence des autres forces armées qui sont déployées sur les théâtres d'opérations extérieures, la vocation première de la gendarmerie nationale est d'exercer une mission de sécurité sur le territoire national. Il n'en demeure pas moins qu'en participant ainsi à la défense nationale, une disponibilité en tout temps et en tout lieu demeure essentielle.
32. A cet égard, il est à noter que la gendarmerie nationale exerce ses compétences sur 95% du territoire au profit de 50% de la population. Dans ces circonstances, le risque d'une contestation de nature syndicale pourrait menacer la permanence et le bon fonctionnement du service par le risque d'une remise en cause du bien-fondé des ordres que les militaires sont appelés à exécuter, fragilisant de fait le commandement militaire. Le statut militaire apparaît donc indispensable aux exigences de permanence du service public de la défense nationale.
33. En outre, en tant que force armée, la gendarmerie nationale bénéficie de moyens militaires dont ne dispose pas la police nationale. Cette capacité matérielle d'intervention qui s'ajoute à l'exigence de disponibilité et à la discipline militaire permet à l'Etat de disposer d'une force de sécurité capable de faire face à des crises majeures et à des événements nécessitant un surcroît rapide de personnels (opérations de maintien de l'ordre, mise en œuvre des plans de secours, de recherche de personne disparues)<sup>3</sup>.
34. Le dualisme des forces de sécurité constitue également une garantie fondamentale d'indépendance pour l'autorité judiciaire dans la mesure où le principe du libre choix du service enquêteur par les magistrats permet de ne pas dépendre d'une seule force de sécurité pour la conduite des enquêtes<sup>4</sup>.
35. Contrairement à ce que prétend l'organisation requérante, le statut militaire de la gendarmerie nationale ne constitue aucunement un mode d'organisation arbitraire dont le but n'aurait que pour seule finalité de limiter de façon injustifiée les droits syndicaux des gendarmes. Il convient de rappeler à ce titre que :
  - le caractère militaire de la gendarmerie nationale est un héritage historique ancien qui remonte à la Maréchaussée dont le principe a été réaffirmé récemment notamment par la loi de 2009 ;
  - la gendarmerie appartient de façon incontestable à la communauté militaire avec le recrutement des officiers à la sortie des grandes écoles des trois armées ;
  - les gendarmes sont soumis à des contraintes particulières, ils sont notamment logés par nécessité absolue de services.

---

<sup>3</sup> Rapport public thématique de la Cour des comptes, « police et gendarmerie : dépenses de rémunération et temps de travail », mars 2013.

<sup>4</sup> Page 60 du rapport de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat des précité.

36. De plus, le fait de disposer de deux forces de sécurité, l'une à statut civil, l'autre à statut militaire n'est aucunement une exception en Europe. En Europe, dix pays disposent d'une force de police à statut militaire de type gendarmerie (Autriche, Bulgarie, Espagne, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Pologne, Roumanie, Suisse, Turquie). L'organisation de la gendarmerie nationale est notamment proche de l'organisation qui prévaut en Espagne avec la garde civile et en Italie, avec les carabinieri<sup>5</sup>.
37. Le Comité européen des droits sociaux a déjà reconnu le caractère de force armée à la gendarmerie nationale et admis les obligations statutaires qui en découlaient pour ses membres. Ainsi, dans ses conclusions annuelles de 2004, le Comité rappelle que « *le statut juridique des gendarmes, classés comme étant des militaires, est régi par [l'ancienne] loi n° 72-662 du 13 juillet 1972, dont l'article 10 interdit la présence de syndicats dans les forces armées* » et réitère que « *l'article 5 autorise la suppression totale du droit syndical aux membres des forces armées* ». Sur ce point, dans une décision de 1999, le Comité indique qu'il a toujours affirmé « *qu'il résulte de la dernière phrase de l'article 5 de la Charte (...) que les Etats sont autorisés à apporter n'importe quelle limitation et même la suppression intégrale de la liberté syndicale des membres des forces armées* »<sup>6</sup>.
38. Toujours dans les conclusions annuelles de 2004, le Comité relève que « *le système policier français repose, tant pour des raisons historiques qu'institutionnelles, sur le principe du dualisme avec, d'une part, une force civile constituée par la police nationale et, d'autre part, une force militaire représentée par la gendarmerie nationale. Ainsi toute action de la gendarmerie nationale s'inscrit dans un cadre statutaire militaire (...). Par conséquent, tout militaire de la gendarmerie, quels que soient la mission confiée et éventuellement le ministère au profit duquel il est employé, agit en permanence en qualité de militaire. Même si la gendarmerie est normalement amenée dans le cadre de son service à assurer différentes missions administratives ou judiciaires, son caractère militaire n'est nullement altéré ou remis en cause.* ».
39. Le Comité réaffirme également dans ses conclusions de 2006 que les fonctions de la gendarmerie nationale sont militaires au sens de la Charte et que la situation de la France est conforme à l'article 5. Lesdites conclusions indiquaient précisément que « *la gendarmerie nationale accomplit des missions de nature civile et militaire. Les missions civiles de la gendarmerie sont identiques à celles remplies par les fonctionnaires de la police nationale dans la partie de son activité relative à la police administrative et à la police judiciaire. Dans le cadre de ses missions militaires, la gendarmerie nationale, qui fait partie intégrante des forces armées, participe à la sécurité du potentiel de défense et au contrôle gouvernemental des forces nucléaires stratégiques. Elle assume, en outre, la défense opérationnelle du territoire en cas de crise et peut être appelée, à l'instar des autres armées, à participer à des opérations extérieures. Le caractère des missions accomplies par la gendarmerie nationale et la disponibilité imposée par l'exercice de ces missions, exigent que ses personnels soient soumis, au même titre que les militaires des armées, aux dispositions du statut général des militaires. A ce titre, ils ne peuvent exercer le droit syndical* ».
40. Dans la présente réclamation, le gouvernement ne distingue aucun argument qui devrait conduire le Comité à modifier ses conclusions.

---

<sup>5</sup> Rapport d'information précité, page

<sup>6</sup> Réclamation n° 2-1999 par la Fédération européenne du Personnel des Services publics contre la France.

41. Il résulte de l'ensemble de ces éléments que le CESP n'est pas fondé à soutenir que la gendarmerie nationale ne constitue pas une force armée et que ses membres devraient bénéficier des droits de l'article 5 de la Charte.

C. Sur la violation de l'article 6 de la Charte relatif au droit de négociation

42. L'article 6 de la Charte prévoit qu'« 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 ».
43. Si l'adhésion à un syndicat ou un groupement professionnel civil ou militaire est prohibée par la loi (article L. 4121-3 du code de la défense), le droit d'association est toutefois reconnu aux militaires.
44. En outre, l'absence de droits syndicaux dans les forces armées ne fait pas obstacle à la mise en place de mécanismes de concertation, de représentation et de participation. Si ces instances n'organisent pas de négociations collectives, elles participent toutefois au dialogue interne au sein de la gendarmerie nationale en permettant à chaque militaire de prendre part à la prise de décision relative à la vie courante de son unité.
45. Au plan national, la concertation est assurée par le Conseil de la fonction militaire de la gendarmerie (CFMG) qui est chargé d'étudier toute question concernant les conditions de vie, d'exercice du métier militaire ou d'organisation du travail et donne un avis sur tous les textes législatifs ou réglementaires relatifs à la gendarmerie. La composition du CFMG reflète la diversité de l'institution : tous les statuts, grades, subdivision d'armes de la gendarmerie y sont représentés en fonction de leur poids respectif en termes de population.
46. La gendarmerie nationale est également représentée au sein du Conseil supérieur de la fonction militaire (CSFM), instance nationale supérieure de concertation du personnel militaire au sein des armées. Ses membres sont élus par les membres des CFM, en proportion des effectifs des différentes armées et formations rattachées. Selon les termes de l'article L.4124-1 du code de la défense, le CSFM examine « les éléments constitutifs de la condition de l'ensemble des militaires ». Il exprime par ailleurs « son avis sur les questions de caractère général relatives à la condition et au statut des militaires » et celui-ci « est obligatoirement saisi des projets de textes d'application du présent livre ayant une

portée statutaire ». Le CSFM est l'interlocuteur naturel du ministre de la défense et ses membres y jouissent d'une totale liberté d'expression, garantie par un décret en Conseil d'Etat (article R. 4124-24 du code de la défense). Nombre de textes concernant la communauté militaire ont ainsi été amendés ou modifiés, à la suite des avis rendus par les CFM et CSFM.

47. Par ailleurs, l'article D.4121-3 du Code de la défense garantit aux militaires, « leur participation à la prise des décisions relatives à la vie courante de leur formation par l'intermédiaire de commissions ». Ainsi, sont instituées, au niveau local et régional, les commissions de participation, composées de représentants élus, des présidents de catégorie et du commandement, qui permettent aux militaires d'exprimer à leur hiérarchie leur avis sur les conditions de vie, d'exercice du métier militaire ou d'organisation du travail. Ces commissions se réunissent deux fois par an.
48. Plus spécifiquement, dans la gendarmerie nationale, l'article 17 de l'arrêté du 23 juillet 2010, relatif aux instances de représentation et de participation au sein de la gendarmerie nationale, a consacré l'existence de « commissions de participation ». Il s'agit d'instances « au sein desquelles sont évoquées les questions relatives aux conditions de vie et de travail qui, par leur caractère général, dépassent le niveau des unités subordonnées ». Aux commissions de participation constituées à l'échelle d'un groupement ou d'une formation assimilée, situées au niveau départemental et réunies sous la présidence du commandant de groupement ou de la formation assimilée, s'ajoutent des commissions de participation régionales, qui se réunissent au moins quatre fois par an.
49. En outre, l'article 2 de l'arrêté précité a institué au sein de la gendarmerie, au niveau de chaque arrondissement un « président du personnel militaire », élu pour quatre ans. Il a vocation à représenter toutes les catégories de personnels au sein de chaque compagnie ou escadron de gendarmerie, ce qui constitue une évolution notable par rapport à la situation antérieure dans laquelle il y avait un président pour chaque catégorie. Cette mesure tend à réduire le nombre des acteurs du dialogue – passés de près de 2 000 à environ 800 –, afin de permettre de surmonter les clivages catégoriels qui étaient apparus et de renforcer la cohésion des personnels.
50. Compte tenu des observations qui précèdent, les griefs tirés de la méconnaissance des articles 5 et 6 de la Charte sociale européenne ne sont pas fondés. La réclamation du Conseil européen des syndicats de police devra dès lors être rejetée par le CEDS.

⋮ ⋮ ⋮

51. En conclusion, le Gouvernement demande au CEDS de constater l'irrecevabilité de la présente réclamation ou, à défaut, de considérer la réclamation comme mal fondée et de conclure à l'absence de violation des articles 5 et 6 de la charte sociale européenne.