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

European Social Charter | Charte sociale européenne

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

**Pièce n° 2**

**Organisation européenne des associations et syndicats militaires (EUROMIL)**
**c. France**
Réclamation n° 253/2025

# MEMOIRE DU GOUVERNEMENT SUR LE BIEN-FONDE

Enregistré au Secrétariat le 28 mai 2026

OBSERVATIONS DU GOUVERNEMENT DE LA REPUBLIQUE FRANÇAISE SUR LA RECEVABILITE ET LE BIEN-FONDE DE LA RECLAMATION COLLECTIVE N° 253/2025,

***EUROMIL c. FRANCE***

DEVANT LE COMITE EUROPEEN DES DROITS SOCIAUX

1. Par un courrier du 27 octobre 2025, le Comité européen des droits sociaux (ci-après le « Comité ») a communiqué au Gouvernement français la réclamation présentée le 20 octobre 2025 par l'Organisation européenne des associations et syndicats militaires (EUROMIL), tendant à ce que le Comité déclare que la situation de la France n'est pas conforme aux articles 5 et 6 de la Charte sociale européenne révisée (ci-après la « Charte »).

2. Le 16 mars 2026, le Comité a déclaré recevable la réclamation susmentionnée.

3. Le Gouvernement français a l'honneur de présenter au Comité les observations qui suivent sur le bien-fondé de cette réclamation collective.

***

# I. EXPOSE DES GRIEFS

4. L'organisation réclamante soutient que la France n'assure pas une application satisfaisante des articles 5 et 6 de la Charte à l'égard des militaires. Elle fait valoir que, malgré l'introduction en droit français des associations professionnelles nationales de militaires (ci-après « APNM »), le cadre juridique applicable continuerait, en substance, à priver les militaires d'une liberté syndicale effective et de mécanismes adéquats de dialogue social, de négociation collective, de règlement des conflits collectifs et d'action collective.

5. Au titre de l'article 5 de la Charte, l'organisation réclamante soutient, en premier lieu, que le droit français n'aurait pas réellement substitué à l'ancienne interdiction du syndicalisme militaire un véritable droit d'organisation professionnelle. Elle fait valoir que l'incompatibilité de l'existence de groupements professionnels militaires à caractère syndical avec l'état militaire, combinée aux limitations propres au régime des APNM, empêcherait l'établissement d'organisations dotées de véritables prérogatives syndicales. Elle soutient, en particulier, que l'obligation d'indépendance des APNM, notamment à l'égard des organisations syndicales de salariés, ainsi que les règles de représentativité et les conditions d'accès aux instances nationales de concertation priveraient ces associations d'une capacité effective de défense collective des intérêts des militaires.

6. Au titre de l'article 6 § 1 de la Charte, l'organisation réclamante soutient que les militaires ne disposeraient pas d'une plateforme adéquate de consultation sur les questions d'intérêt commun. Au titre de l'article 6 § 2 de la Charte, l'organisation réclamante soutient qu'il n'existerait, pour le personnel militaire, aucun mécanisme structuré de négociation collective sur des questions telles que la rémunération, les conditions de travail ou les procédures disciplinaires. Au titre de l'article 6 § 3 de la Charte, l'organisation réclamante soutient qu'il n'existerait pas de mécanisme adéquat de conciliation ou d'arbitrage volontaire pour le règlement des conflits du travail intéressant les militaires. Au titre de l'article 6 § 4 de la Charte, l'organisation réclamante soutient que l'interdiction de l'exercice du droit de grève par les militaires revêt un caractère absolu et qu'elle ne saurait être justifiée ni par les exigences de la discipline militaire ni par le caractère public du service.

7. L'organisation réclamante invite, en conséquence, le Comité à constater que la France a méconnu les articles 5 et 6 de la Charte en ce qu'elle n'aurait pas assuré aux militaires un cadre effectif d'organisation professionnelle, de consultation, de négociation collective, de règlement des conflits collectifs et d'action collective.

# II. LEGISLATION INTERNE PERTINENTE

## A. Le statut général des militaires

8. Le statut général des militaires est régi par le livre I$^{er}$ de la quatrième partie du code de la défense. La « condition militaire » y est définie comme recouvrant l'ensemble des obligations et des sujétions propres à l'état militaire, ainsi que les garanties et les compensations apportées par la Nation aux militaires.

9. Le code précise qu'elle inclut notamment des aspects statutaires, économiques, sociaux et culturels, ainsi que les conditions de départ des forces armées et les conditions d'emploi après l'exercice du métier militaire (article L. 4111-1 du code de la défense).

10. Le même code prévoit que l'exercice du droit de grève est incompatible avec l'état militaire et que l'existence de groupements professionnels militaires à caractère syndical et que l'adhésion des militaires en activité à des groupements professionnels sont incompatibles avec les règles de la discipline militaire. Il prévoit toutefois que les militaires peuvent librement créer une association professionnelle nationale de militaires, y adhérer et y exercer des responsabilités (article L. 4121-4 du code de la défense).

### B. Le régime juridique des APNM

11. Les APNM sont régies par le chapitre VI du titre II du livre I$^{er}$ de la quatrième partie du code de la défense. Elles relèvent, sous réserve des dispositions spéciales qui leur sont applicables, du droit commun des associations (article L. 4126-1 du code de la défense). Leur objet est de préserver et de promouvoir les intérêts des militaires en ce qui concerne la condition militaire. Elles sont exclusivement constituées de militaires mentionnés à l'article L. 4111-2 du code de la défense (article L. 4126-2 du code de la défense), à savoir, des militaires de carrière, des militaires servant en vertu d'un contrat, des militaires réservistes qui exercent une activité au titre d'un engagement à servir dans la réserve opérationnelle ou au titre de la disponibilité et des fonctionnaires en détachement qui exercent, en qualité de militaires, certaines fonctions spécifiques nécessaires aux forces armées.

12. Le code de la défense reconnaît aux APNM diverses prérogatives. Elles peuvent notamment agir devant les juridictions compétentes contre les actes réglementaires relatifs à la condition militaire et contre les décisions individuelles portant atteinte aux intérêts collectifs de la profession. Il garantit également l'absence de discrimination entre militaires en raison de leur appartenance ou de leur non-appartenance à une APNM et reconnaît à leurs membres des garanties en matière d'expression sur les questions relevant de la condition militaire (articles L. 4126-3 et L. 4126-4 du code de la défense).

13. Les statuts et l'activité des APNM ne peuvent porter atteinte ni aux valeurs républicaines, ni aux principes fondamentaux de l'état militaire, ni aux obligations statutaires des militaires. Ces associations sont soumises à une obligation d'indépendance, notamment à l'égard du commandement, des partis politiques, des groupements à caractère confessionnel, des organisations syndicales de salariés, des organisations professionnelles d'employeurs, des entreprises et des États. Elles ne peuvent constituer d'unions ou de fédérations qu'entre elles (article L. 4126-6 du code de la défense).

14. Le code de la défense distingue, au sein des APNM, celles qui sont reconnues représentatives. La liste des APNM représentatives est fixée par l'autorité administrative compétente. Les APNM représentatives sont appelées à s'exprimer devant le Haut Comité d'évaluation de la condition militaire (ci-après « HCECM ») et peuvent demander à être

entendues par lui sur toute question générale intéressant la condition militaire (articles L. 4126-8 et L. 4126-9 du code de la défense). Le HCECM est une instance crée par la loi qui a pour mission d'éclairer le Président de la République et le Parlement sur la situation et l'évolution de la condition militaire. Il prend en compte tous les aspects favorables ou défavorables, juridiques, économiques, sociaux, culturels et opérationnels susceptibles d'avoir une influence, notamment sur le recrutement, la fidélisation, les conditions de vie des militaires et de leurs familles et les conditions de réinsertion dans la société civile. Il établit annuellement un rapport adressé au Président de la République et transmis au Parlement (articles L. 4111-1 et D. 4111-1 du code de la défense).

15. Le pouvoir réglementaire précise les critères et modalités de reconnaissance de la représentativité ainsi que certaines facilités de fonctionnement reconnues aux APNM. Il fixe notamment des règles relatives à la transparence financière, aux critères de représentativité et à certains moyens matériels ou fonctionnels (articles R. 4126-4 à R. 4126-7 et R. 4126-11 à R. 4126-15 du code de la défense).

### C. Les organismes de consultation et de concertation

16. Les organismes consultatifs et de concertation des militaires sont régis par l'article L. 4124-1 du code de la défense. Le Conseil supérieur de la fonction militaire (ci-après « CSFM ») constitue l'instance nationale de consultation et de concertation de l'ensemble des militaires des forces armées et formations rattachées : il participe au processus normatif préalable à l'édiction de mesures concertant la condition militaire. Les conseils de la fonction militaire examinent, pour leur part, les questions relatives aux conditions de vie, à l'exercice du métier militaire et à l'organisation du travail (article L. 4124-1 du code de la défense). Ce processus ne se limite pas à un recueil ponctuel d'avis mais s'inscrit dans une logique d'échanges continus entre les autorités compétentes et les représentants des militaires permettant, le cas échéant, l'ajustement progressif des mesures envisagées.

17. Le code prévoit, en outre, que, lorsqu'elles sont reconnues représentatives pour siéger au CSFM, les APNM et leurs unions ou fédérations y sont représentées dans la limite du tiers du total des sièges (article L. 4124-1 du code de la défense).

## III. SUR LE BIEN-FONDÉ

18. L'association réclamante allègue des violations de l'article 5 relatif au droit syndical et de l'article 6 relatif au droit de négociation collective de la Charte.

19. Le Gouvernement entend démontrer que ces allégations sont infondées et que le régime français relatif à la liberté syndicale et au droit de négociation collective des militaires est conforme aux articles 5 et 6 de la Charte.

### A. Sur le grief tiré de la méconnaissance de l'article 5 de la Charte

### a) Rappel des principes applicables

20. L'article 5 de la Charte prévoit 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.* »

21. Aux termes de cette disposition, le principe de l'application de cette garantie aux membres des forces armées, ainsi que l'étendue de cette application, sont déterminés par la législation ou la réglementation nationale. Cette faculté s'exerce dans le cadre de l'article G de la Charte, qui subordonne les restrictions à l'existence d'une base légale, d'un but légitime et d'une nécessité dans une société démocratique, notamment pour la protection de la sécurité nationale (*Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL) c. Italie*, 22 janvier 2019, réclamation n° 140/2016, § 92).

22. A ce titre, la jurisprudence du Comité admet qu'en matière militaire, les États disposent d'une large marge d'appréciation. En revanche, les restrictions apportées au droit de s'organiser ne peuvent aller jusqu'à supprimer entièrement ce droit (*EUROMIL c. Portugal*, 11 septembre 2024, réclamation n° 199/2021, § 50). Le Comité a également jugé qu'une interdiction complète d'affiliation à des organisations nationales de travailleurs n'est pas nécessaire ni proportionnée, en particulier lorsqu'elle a pour effet concret de priver les associations représentatives d'un moyen effectif de négocier les conditions d'emploi de leurs membres (*ibid*., § 52). Enfin, il a conclu à la violation de l'article 5 dans une hypothèse où le droit national ne permettait pas l'existence d'associations dotées de prérogatives syndicales réelles (*ibid*., §§ 57-58).

23. Il résulte de cette jurisprudence que le contrôle du Comité doit porter, non sur la seule qualification retenue par le droit interne, mais sur le point de savoir si les militaires disposent, en droit et en pratique, d'un droit effectif de s'organiser pour la défense de leurs intérêts professionnels, ou si le cadre juridique prévu en vide la substance. La jurisprudence du Comité ne prohibe pas toute réglementation spécifique du fait associatif ou syndical militaire mais interdit les restrictions qui empêchent, de fait, l'établissement d'organisations exerçant de véritables prérogatives de défense collective des intérêts professionnels (*ibid.*, §§ 50-58).

**b) Application au cas d'espèce**

i. Sur l'existence d'un cadre juridique effectif permettant aux militaires de s'organiser pour défendre leurs intérêts collectifs en matière statutaire

24. Contrairement à ce qu'allègue l'organisation réclamante, le droit français n'aboutit pas à une interdiction générale de l'organisation professionnelle des militaires mais aménage, dans un cadre spécifique, l'exercice de cette liberté en tenant compte des exigences propres à l'état militaire.

25. L'article L. 4121-4 du code de la défense prévoit expressément que les militaires peuvent librement créer une association professionnelle nationale de militaires, y adhérer et y exercer des responsabilités (article L. 4121-4 du code de la défense). Les APNM ont pour objet de préserver et de promouvoir les intérêts des militaires en ce qui concerne la condition militaire (article L. 4126-2 du code de la défense).

26. L'organisation réclamante soutient que la plupart des aspects mentionnés à l'article L.4111-1 alinéa 4 du code de défense, qui définit la « *condition militaire* », n'ont pas d'incidence directe sur le statut militaire, la rémunération ou le système d'indemnisation, contrairement à ce que prévoit la Recommandation 1742 de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Par cet argument, l'organisation réclamante cherche à démontrer que le champ de compétence des APNM ne leur permet pas de défendre efficacement les intérêts collectifs des militaires sur le plan statutaire.

27. Une telle argumentation ne saurait être retenue. La « *condition militaire* » répond, au contraire, à une définition particulièrement large puisqu'elle recouvre non seulement « *les obligations et sujétions propres à l'état militaire* », mais aussi « *les garanties et compensations apportées par la Nation* ». Elle inclut, en outre, « *les aspects statutaires, économiques, sociaux et culturels susceptibles d'avoir une influence sur l'attractivité de la profession et des parcours professionnels, le moral et les conditions de vie des militaires et de leurs ayants droit, la situation et l'environnement professionnels des militaires, le soutien aux malades, aux blessés et aux familles, les conditions de départ des forces armées et formations rattachées ainsi que les conditions d'emploi après l'exercice du métier militaire* » (article L. 4111-1 du code de la défense).

28. Il ne saurait être soutenu que le champ ainsi défini, qui intègre expressément des dimensions statutaires et économiques, serait étranger aux questions statutaires intéressant les militaires.

29. En outre, les APNM sont dotées de réelles prérogatives pour défendre les intérêts collectifs relatifs à la condition militaire. Elles peuvent, en effet, agir devant les juridictions compétentes contre les actes réglementaires relatifs à la condition militaire ainsi que contre les décisions individuelles portant atteinte aux intérêts collectifs de la profession (article L. 4126-3 du code de la défense). Les APNM reconnues représentatives ont en outre qualité pour participer au dialogue organisé, au niveau national, par les ministres de la défense et

de l'intérieur ainsi que par les autorités militaires, sur les questions générales intéressant la condition militaire (article L. 4126-9 du code de la défense). De surcroît, elles sont auditionnées, comme les organisations syndicales du personnel civil, par la commission de la défense et des forces armées de l'Assemblée nationale, à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances annuel et des projets de loi de programmation militaire qui comportent des dispositions législatives concernant la condition militaire, en particulier le statut des militaires.

30. Il convient également de relever que le cadre juridique français prévoit, sous certaines conditions de représentativité, que les APNM peuvent siéger au CSFM, instance nationale de consultation et de concertation des militaires, laquelle est obligatoirement saisie des projets de loi modifiant le statut général des militaires ainsi que des projets de textes réglementaires ayant une portée statutaire, indiciaire ou indemnitaire (article L. 4124-1 du code de la défense). La circonstance qu'aucune APNM ne soit, à ce jour, représentée au sein du CSFM ne saurait, à elle seule, emporter les conséquences que lui prête la réclamante. Elle atteste seulement qu'aucune association, union ou fédération n'a, à ce jour, satisfait aux conditions supplémentaires de représentativité requises pour siéger dans cette instance (article L. 4126-8, II, et article R. 4126-7 du code de la défense), alors même que le seuil de représentativité a été fixé de manière très basse (1% des effectifs représentés) afin de favoriser leur accès au CSFM. Cette seule circonstance, qui relève de l'aléa, n'est pas de nature à remettre en cause ni l'existence des APNM, ni leur capacité d'agir en justice, ni la participation des APNM représentatives au dialogue national organisé par les ministres compétents et les autorités militaires sur les questions générales intéressant la condition militaire (articles L. 4126-3 et L. 4126-9 du code de la défense).

31. L'organisation réclamante ne saurait donc valablement déduire de la portée large de la notion de « *condition militaire* » que les APNM seraient privées de toute influence sur les questions statutaires et de rémunération. A rebours d'une telle idée, il convient de mettre en évidence le fait que, parce que la « *condition militaire* » est définie largement, l'objet légal des APNM couvre non seulement les questions de rémunération et d'indemnisation, mais aussi l'ensemble des garanties et compensations attachées à l'état militaire.

32. La référence à la Recommandation 1742 n'appelle pas de conclusion différente. Cette recommandation mentionne le droit pour les associations professionnelles ou syndicats de négocier sur des questions concernant les salaires et les conditions de travail, mais elle ne commande pas de réduire, en droit interne, l'objet de la représentation professionnelle des militaires à ces seules matières. Elle ne permet donc pas de soutenir qu'une réglementation nationale serait dépourvue de portée utile au seul motif qu'elle inclut, à côté des questions de solde ou d'indemnisation, d'autres composantes de la condition militaire au sens large.

33. Enfin, il convient de rappeler que la décision rendue en 2024 par la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après, « Cour EDH ») dans l'affaire *ADEFDROMIL c. France* confirme que le régime français issu de la réforme de 2015 ne relève plus d'une logique de prohibition générale du fait associatif militaire (Cour EDH, *ADEFDROMIL c. France* [déc.], 1er février 2024, n° 20536/17). Elle a en effet relevé que l'ingérence litigieuse ne

consistait plus dans une interdiction absolue de tout groupement de nature syndicale, mais dans l'obligation de recourir à une association *sui generis*, l'APNM, ouverte aux seuls militaires d'active et ayant pour objet la défense de la condition militaire (*ibid*., § 30). Cet arrêt éclaire ainsi utilement la présente réclamation, en ce qu'elle confirme que le droit français n'exclut pas, dans son principe, l'organisation collective des militaires mais en aménage l'exercice dans un cadre spécifique adapté aux exigences de l'état militaire.

**34. Par conséquent, il doit être admis que le régime français ne prohibe pas de manière générale et absolue les militaires de constituer des organisations et d'adhérer à celles-ci pour la protection de leurs intérêts économiques et sociaux.**

ii. Les limitations apportées à l'exercice du droit d'organisation des militaires sont prévues par la loi, poursuivent un but légitime et n'altèrent pas la substance du droit garanti par l'article 5

35. Le régime français se distingue du dispositif censuré dans la réclamation n° 199/2021 concernant la législation portugaise (*EUROMIL c. Portugal*, précité, §§ 57-58), dans lequel le Comité a relevé que les restrictions litigieuses ne permettaient pas l'établissement d'associations dotées de véritables prérogatives syndicales.

36. Les restrictions prévues par le droit français répondent aux exigences propres à l'état militaire. L'article L. 4126-6 du code de la défense dispose que les statuts ou l'activité d'une APNM ne peuvent porter atteinte ni aux valeurs républicaines, ni aux principes fondamentaux de l'état militaire mentionnés aux deux premiers alinéas de l'article L. 4111-1 du même code, ni aux obligations statutaires des militaires (article L. 4126-6 du code de la défense).

37. Ce même article soumet, en outre, ces associations à une stricte obligation d'indépendance, notamment à l'égard du commandement, des partis politiques, des groupements confessionnels, des organisations syndicales de salariés, des organisations professionnelles d'employeurs, des entreprises et des États, en précisant qu'elles ne peuvent constituer d'unions ou de fédérations qu'entre elles (article L. 4126-6 du code de la défense).

38. Ces exigences poursuivent des objectifs légitimes au regard de la Charte, tenant à la neutralité des armées, à la préservation de la discipline militaire et à la protection de la sécurité nationale (articles L. 4111-1 et L. 4126-6 du code de la défense).

39. Il est exact que le Comité attache une importance particulière aux interdictions générales d'affiliation à des organisations nationales de travailleurs (*EUROMIL c. Portugal*, précité, § 52). Toutefois, la portée de cette jurisprudence ne peut être isolée de son contexte. Dans l'affaire *EUROMIL c. Portugal*, le Comité a expressément relié cette appréciation au fait que l'interdiction litigieuse privait les associations représentatives d'un moyen effectif de négocier les conditions d'emploi de leurs membres (*ibid*.).

40. Or, ainsi qu'il a été démontré précédemment, les APNM prévues par le droit français peuvent constituer des unions ou fédérations entre elles, disposent d'un droit propre d'action

en justice et, lorsqu'elles sont représentatives, participent au dialogue institutionnel national sur les questions générales intéressant la condition militaire (articles L. 4126-3, L. 4126-6 et L. 4126-9 du code de la défense). Dans ces conditions, l'interdiction d'affiliation à des organisations syndicales de salariés ne saurait, à elle seule, être regardée comme privant les militaires de toute possibilité effective d'organisation collective.

41. La même analyse vaut pour les règles de représentativité visées par la réclamation. Les conditions prévues par les articles L. 4126-8, R. 4126-6 et R. 4126-7 du code de la défense concernent la reconnaissance de la représentativité et, pour certaines d'entre elles, l'accès au CSFM. Elles ne conditionnent ni l'existence des APNM, ni la liberté d'y adhérer, ni leur capacité d'agir en justice (articles L. 4126-8, R. 4126-6 et R. 4126-7 du code de la défense).

42. Par ailleurs, la Cour EDH a admis la légitimité de l'objectif consistant à réserver aux seules APNM, composées exclusivement de militaires en activité, certaines prérogatives relatives à la défense de la condition militaire, en vue de concilier la liberté d'association avec les exigences propres à l'état militaire (Cour EDH, *ADEFDROMIL c. France* [déc.] précitée, § 29).

43. Enfin, le Comité a également jugé que les exigences et les formalités concernant l'objet et l'enregistrement des APNM, l'adhésion à celles-ci, les garanties minimales relatives aux prérogatives syndicales et au droit des APNM de se pourvoir et d'intervenir devant les juridictions compétentes sont, en général, conformes à l'article 5 de la Charte (*Conseil européen des syndicats de police (CESP) c. France*, réclamation n° 101/2013, 27 janvier 2016, §§ 90-91).

44. Il s'ensuit que les restrictions invoquées par la réclamation sont prévues par la loi, poursuivent des objectifs légitimes et n'ont pas pour effet de supprimer, dans sa substance, le droit des militaires de s'organiser pour la défense de leurs intérêts professionnels au sens de l'article 5 de la Charte.

**45. Partant, aucune violation de l'article 5 de la Charte ne saurait être caractérisée. Le Gouvernement prie le Comité de bien vouloir rejeter le grief tiré de l'article 5 de la Charte.**

### B. <u>Sur la violation alléguée de l'article 6 de la Charte</u>

#### a) Rappel des principes applicables

46. L'article 6 de la Charte prévoit que :

> « *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.* »

47. S'agissant, en premier lieu, de l'article 6 § 1, le Comité juge que cette stipulation impose aux États de prendre des mesures positives afin d'encourager la consultation entre organisations de travailleurs et employeurs sur les questions d'intérêt commun, telles que les conditions de travail, le temps de travail, la protection sociale ou encore les questions économiques et sociales. Cette exigence couvre tant le secteur privé que le secteur public (*EUROMIL c. Portugal*, précité, § 66). Le Comité a, en outre, précisé, dans le contexte militaire, que les associations représentatives doivent être reconnues comme des interlocuteurs du dialogue social et pouvoir y participer dans une mesure appropriée, tout en appréciant la conformité de la situation dans un contexte plus large tenant compte de la pratique effective (*ibid.*, §§ 67-70).

48. S'agissant, en deuxième lieu, de l'article 6 § 2, le Comité rappelle que cette stipulation tend à promouvoir des procédures effectives de négociation collective. Il n'est, à cet égard, pas satisfait aux exigences de cette disposition lorsqu'une organisation est seulement entendue de manière formelle sur une issue prédéterminée. Encore faut-il qu'existe un mécanisme effectif permettant une issue négociée au bénéfice des travailleurs intéressés (*ibid.*, §§ 83-87).

49. S'agissant, en troisième lieu, de l'article 6 § 3, la Charte n'impose pas un schéma unique d'organisation des procédures de conciliation et d'arbitrage. Le Comité veille principalement à ce qu'existent des mécanismes appropriés de règlement des conflits collectifs et juge qu'un recours obligatoire à l'arbitrage, sans consentement préalable des parties, est contraire à cette disposition (CEDS, Conclusions 2022, Azerbaïdjan, article 6 § 3).

50. S'agissant, en dernier lieu, de l'article 6 § 4, le Comité rappelle que le droit de grève est étroitement lié au droit de négociation collective mais qu'il peut faire l'objet de restrictions au titre de l'article G de la Charte lorsqu'elles sont prévues par la loi, poursuivent un but légitime et sont nécessaires dans une société démocratique. En ce qui concerne les forces armées, le Comité reconnaît aux États une marge d'appréciation plus large que pour les forces de police. Il a, en outre, jugé qu'une interdiction générale du droit de grève des

militaires peut être justifiée par la nature spécifique des missions armées, les exigences de discipline militaire et l'impératif de disponibilité opérationnelle permanente (*EUROMIL c. Irlande*, 12 septembre 2017, réclamation n° 112/2014, §§ 113-117 ; *EUROMIL c. Portugal*, précité, §§ 96-101).

51. Il importe de relever que, dans l'affaire *EUROMIL c. Portugal*, le Comité a conclu à une absence de violation de l'article 6 § 4, alors même qu'il constatait parallèlement une violation de l'article 6 § 2. Il en résulte que l'insuffisance des mécanismes de négociation collective n'emporte pas, par elle-même, l'illicéité d'une interdiction du droit de grève dans les forces armées (*EUROMIL c. Portugal*, précité, §§ 100-101).

**b) Application au cas d'espèce**

52. L'organisation réclamante soutient, sur le terrain de l'article 6 de la Charte, que la France ne favoriserait ni une consultation effective, ni de véritables négociations collectives, ni des mécanismes appropriés de règlement des conflits collectifs et qu'elle prohiberait, en outre, de manière générale, l'exercice du droit de grève par les militaires.

i. <u>S'agissant du grief tiré de l'article 6 § 1 de la Charte</u>

53. L'organisation réclamante soutient que le CSFM ne constitue pas un organe adéquat pour le dialogue social et la négociation collective, en raison de sa composition.

54. Or, comme cela a déjà été exposé, le CSFM constitue le cadre institutionnel dans lequel sont examinés les éléments constitutifs de la condition de l'ensemble des militaires et il exprime son avis sur les questions générales relatives à la condition et au statut des militaires, tandis que les conseils de la fonction militaire examinent les questions relatives aux conditions de vie, à l'exercice du métier militaire et à l'organisation du travail (article L. 4124-1 du code de la défense).

55. En outre, les APNM représentatives ont qualité, indépendamment de leur éventuelle représentation au CSFM, pour participer au dialogue organisé, au niveau national, par les ministres compétents et les autorités militaires sur les questions générales intéressant la condition militaire (article L. 4126-9 du code de la défense). Dans ces conditions, la seule critique tirée de la composition du CSFM et des conditions d'accès à cette instance ne saurait suffire à établir que les militaires seraient privés de toute consultation effective au sens de l'article 6 § 1 de la Charte.

56. L'organisation réclamante ne peut donc utilement soutenir que les militaires, par l'intermédiaire des APNM, seraient privés de toute participation au dialogue institutionnel sur les questions d'intérêt commun. Le droit français garantit, au contraire, l'existence d'instances permanentes de consultation et de concertation, ainsi que la participation des APNM représentatives à ce dialogue.

57. A cet égard, le Comité a déjà jugé que la législation française, en particulier la loi n° 2015-917, « *tient à favoriser l'encouragement de la consultation paritaire au sein d'organismes*

*dans lesquels les parties peuvent être consultés ou exprimer leurs points de vue à parité (Centrale générale des services publics (CGSP) c. Belgique, réclamation n° 25/2004, décision sur le bien-fondé du 9 mai 2005, § 41)* » (*CESP c. France*, précité, § 147).

**58. Dans ces conditions, aucune méconnaissance de l'article 6 § 1 de la Charte ne saurait être retenue.**

ii. S'agissant du grief tiré de l'article 6 § 2 de la Charte

59. L'organisation réclamante soutient que le personnel militaire ne bénéficierait pas de mécanismes structurés de négociation collective sur des questions telles que la rémunération, les conditions de travail ou les procédures disciplinaires. Cette argumentation ne peut toutefois être retenue.

60. Il convient, en premier lieu, de rappeler qu'il ne résulte ni de l'article 6 § 2 de la Charte ni de la jurisprudence du Comité que les États seraient tenus de transposer aux forces armées, à l'identique, les mécanismes de négociation collective existant dans le secteur privé. L'appréciation portée sur ce point doit, au contraire, tenir compte des spécificités du cadre juridique applicable et, s'agissant des militaires, des exigences propres à la disponibilité opérationnelle, à la discipline et à la continuité de l'action des armées (*EUROMIL c. Portugal*, précité, §§ 83-87).

61. En deuxième lieu, le droit français n'exclut pas les APNM de toute participation aux processus relatifs à la détermination de la condition militaire. Ainsi que cela a été rappelé au point 30 *supra*, le CSFM est obligatoirement saisi des projets de loi modifiant le statut général des militaires ainsi que des textes d'application de ce statut ayant une portée statutaire, indiciaire ou indemnitaire (article L. 4124-1 du code de la défense). L'article R. 4124-1 précise, de surcroît, que cette instance se prononce sur les questions générales touchant aux aspects statutaires, économiques, sociaux et culturels de la condition militaire, y compris l'environnement professionnel, les conditions de vie, le soutien aux blessés et aux familles ainsi que les conditions de départ des forces armées (article R. 4124-1 du code de la défense). Qui plus est, la participation des instances de concertation militaire s'inscrit à la fois dans un dialogue permanent et en amont de l'édiction des normes, dans un processus continu d'élaboration associant les représentants des militaires aux différentes phases de préparation des textes. Les échanges intervenant à ce stade permettent d'intégrer, le cas échéant, dès l'origine, les observations issues des consultations conduites auprès des personnels concernés et de faire évoluer les projets avant leur stabilisation formelle. Cette logique d'élaboration progressive distingue le dispositif français d'une consultation purement formelle et répond à l'exigence d'effectivité dégagée par la jurisprudence du comité (*EUROMIL c. Portugal*, précité).

62. Indépendamment de leur éventuelle représentation au CSFM, les APNM représentatives participent au dialogue national sur ces questions (article L. 4126-9 du code de la défense) et disposent, pour l'exercice de leur activité, de moyens matériels et fonctionnels spécifiques, tenant notamment à la diffusion numérique de leurs communications, à la mise

à disposition d'un local permanent, à l'organisation de réunions dans les enceintes militaires, à l'octroi de subventions et de crédits de temps associatif, ainsi que, le cas échéant, à des décharges d'activité pour les associations représentées au CSFM (articles R. 4126-11 à R. 4126-15 du code de la défense). Ces moyens permettent aux APNM d'élaborer des positions, de consulter leurs membres et de formuler des propositions dans le cadre des processus institutionnels ou, en dehors de ce cadre, spontanément auprès des autorités et organismes de leur choix.

63. Plus précisément, l'instruction ministérielle du 24 juillet 2019 relative aux moyens accordés aux APNM met en place les dispositions suivantes :

- APNM représentatives comptant moins de 400 adhérents : quatre jours par mois de crédit de temps associatif, éventuellement partagés entre plusieurs administrateurs ;
- APNM représentatives comptant plus de 400 adhérents : une décharge complète d'activité pour un administrateur ;
- APNM siégeant au CSFM : trois administrateurs à temps plein pour l'activité associative.

64. En outre, les subventions, d'un montant total de 25 000 € à 30 000€ depuis 2020 pour l'ensemble des APNM représentatives, se composent comme suit :

- une part fixe de 2500€ par association ;
- une part variable au prorata du nombre d'adhérents.

65. En troisième lieu, l'organisation réclamante assimile indûment l'absence de « conventions collectives », au sens du droit commun du travail, à une absence pure et simple de mécanisme de négociation au sens de la Charte. Or, dans le cadre statutaire militaire français, la détermination des conditions essentielles de service relève pour l'essentiel de normes législatives et réglementaires.

66. En quatrième lieu, la présente réclamation ne met en évidence aucun exemple précis dans lequel une APNM représentative aurait été entendue de manière purement formelle sur une issue prédéterminée, ni aucun cas concret dans lequel une proposition portée par une APNM aurait été, par principe, exclue du processus de concertation, ni aucun exemple circonstancié révélant une exclusion des APNM d'un processus pertinent. Elle affirme, de manière générale, qu'il n'existerait pas de « *mécanismes structurés* » pour la rémunération, les conditions de travail ou la discipline, sans identifier de procédure déterminée dont l'accès aurait été refusé à une APNM dans des conditions incompatibles avec l'article 6 § 2. Or, selon la jurisprudence même du Comité, dans un cadre statutaire où la norme est d'origine législative ou règlementaire, l'appréciation de la conformité dépend de la capacité réelle des associations à participer utilement au processus et à y faire valoir les intérêts de leurs membres et de leur capacité réelle d'influence sur la décision publique. (*EUROMIL c. Portugal*, précité, §§ 84-87).

67. Il résulte de l'ensemble de ces éléments que le grief tiré de l'article 6 § 2 ne saurait être accueilli. Il ne peut être déduit de la seule spécificité statutaire du régime militaire français que la France manquerait, par principe, à ses obligations conventionnelles.

68. **Partant, il n'y a eu aucune méconnaissance de l'article 6 § 2 de la Charte.**

iii. S'agissant du grief tiré de l'article 6 § 3 de la Charte

69. S'agissant du grief tiré de l'article 6 § 3 de la Charte, l'organisation réclamante se borne, d'une part, à affirmer qu'« *il n'existe pas de mécanisme approprié* » de règlement des conflits collectifs et que, en cas de différend, les APNM seraient conduites à saisir le Conseil d'État. Une telle allégation, formulée en termes très généraux, n'identifie toutefois ni les éléments du droit interne ni les éléments de pratique qui permettraient d'établir que les voies existantes de traitement des différends seraient inadéquates au regard de l'article 6 § 3 de la Charte, contrairement à l'article 4 du Protocole additionnel à la Charte.

70. D'autre part, l'article 6 § 3 de la Charte n'exige pas, en lui-même, l'institution d'un organe sectoriel autonome de conciliation ou d'arbitrage pour chaque catégorie professionnelle. A cet égard, le Comité contrôle principalement que des mécanismes appropriés existent et que l'arbitrage, lorsqu'il est prévu, demeure volontaire. Il a, en particulier, censuré les systèmes dans lesquels des décisions arbitrales lient les parties en l'absence de leur consentement préalable (CEDS, Conclusions 2022, *Malte,* article 6 § 3). Or la réclamation ne soutient nullement que le droit français imposerait, en matière militaire, un arbitrage forcé ou produirait des effets contraignants sans accord des parties.

**71. Partant, aucune méconnaissance de l'article 6 § 3 de la Charte ne saurait être constatée.**

iv. S'agissant du grief tiré de l'article 6 § 4 de la Charte

72. En premier lieu, l'organisation réclamante soutient que le droit de grève doit être appréhendé de la même manière que le droit à la négociation collective et doit, à ce titre, être garanti à tous les travailleurs. Le Gouvernement conteste cet argument.

73. La jurisprudence récente du Comité montre en effet précisément que l'appréciation de l'article 6 § 4 ne se confond pas avec celle de l'article 6 § 2. Comme précisé au point 51 *supra,* dans l'affaire *EUROMIL c. Portugal*, le Comité a constaté une violation de l'article 6 § 2 tout en concluant à l'absence de violation de l'article 6 § 4, en relevant que le droit de grève n'est pas l'unique moyen d'assurer l'effectivité de la négociation collective et qu'il existe des alternatives, notamment au titre de l'article 6 § 3 (*EUROMIL c. Portugal*, précité, §§ 100-101).

74. En second lieu, l'organisation réclamante soutient que l'interdiction générale du droit de grève ne saurait être justifiée ni par la discipline militaire ni par le caractère public du service et qu'elle devrait être remplacée par une interdiction seulement partielle. Là encore, la jurisprudence du Comité ne va pas dans ce sens.

75. Le code de la défense prévoit expressément que l'exercice du droit de grève est incompatible avec l'état militaire (article L. 4121-4 du code de la défense) et le Comité a déjà admis, dans les affaires concernant les législations irlandaise et portugaise, qu'une interdiction générale du droit de grève des militaires pouvait être justifiée par la spécificité des tâches réalisées par les membres des forces armées, leur situation particulière qui les oblige à respecter la discipline militaire et le fait que toute action collective pourrait perturber des interventions au point de compromettre la sécurité nationale (*EUROMIL c. Irlande*, précité, §§ 113-117 ; *EUROMIL c. Portugal*, précité, §§ 98-101).

**76. Dans ces conditions, l'interdiction générale du droit de grève des militaires ne méconnaît pas l'article 6 § 4 de la Charte.**

*

* *

**77. Pour l'ensemble des raisons exposées ci-dessus, le Gouvernement prie le Comité de conclure à la conformité du régime français relatif à la liberté syndicale et au droit de négociation collective des militaires aux articles 5 et 6 de la Charte sociale européenne révisée.**