

DECISION SUR LE BIEN-FONDE

Adoption: 12 septembre 2018

Notification: 4 octobre 2018

Publication: 12 décembre 2018

Irish Congress of Trade Unions (ICTU) c. Irlande

Réclamation n° 123/2016

Le Comité européen des Droits sociaux, comité d'experts indépendants institué en vertu de l'article 25 de la Charte sociale européenne (« le Comité »), au cours de sa 301^e session, dans la composition suivante :

Giuseppe PALMISANO, Président
Monika SCHLACHTER, Vice-Présidente
Karin LUKAS, Vice-Présidente
Eliane CHEMLA, Rapporteur Général
Birgitta NYSTRÖM
Petros STANGOS
Jozsef HAJDU
Marcin WUJCZYK
Krassimira SREDKOVA
Raul CANOSA USERA
François VANDAMME
Barbara KRESAL
Kristine DUPATE

Assisté de Henrik KRISTENSEN, Secrétaire exécutif adjoint ;

Après avoir délibéré le 5 juillet et le 12 septembre 2018,

Sur la base du rapport présenté par Monika SCHLACHTER,

Rend la décision suivante, adoptée à cette dernière date :

PROCEDURE

1. La réclamation présentée par l'*Irish Congress of Trade Unions* (ICTU) a été enregistrée le 8 août 2016.
2. L'ICTU allègue que la décision de l'autorité irlandaise de la concurrence interdisant à certains travailleurs - considérés comme travailleurs indépendants - tels que les acteurs prêtant leur voix, les journalistes free-lance et certains musiciens, de conclure des conventions collectives fixant les taux de salaire minimaux et les autres conditions de travail, car cela constituerait une violation du droit de la concurrence, viole l'article 6 de la Charte.
3. Le 23 mars 2017, le Comité a déclaré la réclamation recevable, conformément à l'article 6 du Protocole de 1995 prévoyant un système de réclamations collectives («le Protocole»).
4. Dans sa décision sur la recevabilité, le Comité a invité le Gouvernement à présenter un mémoire sur le bien-fondé de la réclamation avant le 7 juin 2017.
5. En application de l'article 7§1 du Protocole, le Comité a invité les États parties au Protocole et les États ayant fait une déclaration conformément à l'article D§2 de la Charte, à lui transmettre leurs éventuelles observations sur le bien-fondé de la réclamation avant le 7 juin 2017.
6. En application de l'article 7§2 du Protocole, le Comité a invité les organisations internationales d'employeurs et de travailleurs visées à l'article 27§2 de la Charte de 1961 à formuler des observations avant le 7 juin 2017.
7. Le 1 juin 2017, le Gouvernement a sollicité un report de la date limite fixée pour la présentation de son mémoire sur le bien-fondé. Le Président du Comité a accordé une prorogation de ce délai jusqu'au 8 septembre 2017.
8. Le mémoire du Gouvernement sur le bien-fondé de la réclamation a été enregistré le 8 septembre 2017.
9. Les observations de l'Organisation internationale des employeurs (OIE) ont été enregistrées le 16 septembre 2017.
10. La date limite pour la réplique de l'ICTU au mémoire du Gouvernement sur le bien-fondé de la réclamation a été fixée au 15 novembre 2018. La réplique de l'ICTU a été enregistrée le 17 janvier 2018.
11. Le Gouvernement a été invité à présenter une nouvelle réplique avant le 16 avril 2018. La nouvelle réplique du Gouvernement a été enregistrée le 16 avril 2018.

12. L'ICTU a présenté des informations additionnelles le 10 mai 2018.
13. Le Gouvernement a été invité à répliquer avant le 8 juin 2018. La réplique du Gouvernement à ces informations additionnelles a été enregistrée le 8 juin.
14. En application de l'article 31§4 du Règlement, le Président du Comité a décidé de clore la procédure à réception de la réplique du Gouvernement.

CONCLUSIONS DES PARTIES

A – L'organisation auteur de la réclamation

15. L'*Irish Congress of Trade Unions* (ICTU) prie le Comité de dire que la situation de l'Irlande est contraire à l'article 6 de la Charte au motif que certaines catégories de travailleurs, considérés comme « indépendants », sont privés du droit de négociation collective.

B – Le Gouvernement défendeur

16. Le Gouvernement demande au Comité de déclarer la réclamation non fondée sur tous ses aspects.

OBSERVATIONS DES ORGANISATIONS D'EMPLOYEURS

L'Organisation Internationale des Employeurs (OIE)

17. L'OIE rappelle que l'article 4 de la loi de 2002 sur la concurrence reprend l'article 101, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne en interdisant les accords anticoncurrentiels, les décisions et les pratiques concertées qui peuvent consister à fixer directement ou indirectement les prix d'achat ou de vente ou d'autres conditions commerciales. À cet égard, l'OIE considère que la décision de la Cour de justice de l'Union européenne dans l'affaire *FNV Kunsten Informatie en Media c. Staat der Nederlanden*, C-413/13, conforte l'idée selon laquelle les conventions de travail collectives ne peuvent déroger à l'article 101, paragraphe 1, du TFUE que lorsqu'elles se rapportent aux conditions de travail des salariés ou à ceux considérés comme de « faux travailleurs indépendants » par un tribunal de compétences de niveau national.

18. Selon l'OIE, les travailleurs sous contrat de travail bénéficient d'un niveau de protection supplémentaire important en vertu de la loi en raison du niveau de contrôle généralement associé à une relation de travail. Un entrepreneur indépendant (une « entreprise » selon les règles de concurrence de l'Union européenne) n'est pas soumis à ces contraintes ou contrôles et ne peut se prévaloir du même niveau de protection. L'OIE s'inquiète également de l'introduction dans la loi de 2017, qui modifie l'article 4 de la loi de 2002 sur la concurrence, d'une catégorie de travailleurs indépendants, en affaires pour leur propre compte, qui sera exclue du champ d'application de la loi sur la concurrence. Selon l'OIE, la liste des

catégories figurant à l'annexe 4 est actuellement assez courte, mais rien n'empêche son extension.

19. En outre, l'OIE considère que les modifications apportées à la législation ont été approuvées sans aucune consultation des partenaires sociaux et qu'en fait, cela constitue clairement une violation de l'article 6§1 de la Charte révisée.

DROIT ET PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

20. Les parties font référence aux dispositions suivantes du droit interne :

« Loi de 2002 sur la concurrence (*Irish Competition Act*)

Article 4

4. - 1) Sous réserve des dispositions du présent article, tous accords conclus entre entreprises, toutes décisions d'associations d'entreprises et toutes pratiques concertées ayant pour objet ou pour effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence dans le commerce de biens ou services sur le territoire national ou dans une partie de celui-ci, sont interdits et réputés nuls et non avenus, en ce compris notamment, et indépendamment du caractère général du présent paragraphe, les accords, décisions et pratiques qui consistent à :

- a) fixer de façon directe ou indirecte les prix d'achat ou de vente, ou d'autres conditions de transaction;
- b) limiter ou contrôler la production, les débouchés, le développement technique ou les investissements ;
- c) répartir les marchés ou sources d'approvisionnement ;
- d) appliquer, à l'égard des partenaires commerciaux, des conditions inégales à des prestations équivalentes en leur infligeant de ce fait un désavantage dans la concurrence ;
- e) subordonner la conclusion de contrats à l'acceptation, par les partenaires, de prestations supplémentaires qui, par leur nature ou selon les usages commerciaux, n'ont pas de lien avec l'objet de ces contrats.

2) Ne doivent pas être interdits au regard du paragraphe 1^{er} les accords, décisions ou pratiques 1) qui sont conformes aux conditions visées au paragraphe (5) ou qui entrent dans une catégorie d'accords, décisions ou pratiques concertées faisant l'objet d'une déclaration présentement en vigueur en vertu du paragraphe (3).

3) L'Autorité peut déclarer par écrit qu'elle estime une catégorie particulière d'accords, décisions ou pratiques concertées conforme aux conditions visées au paragraphe (5); cette déclaration peut être révoquée par l'Autorité si elle vient à considérer que la catégorie en question ne respecte plus lesdites conditions.

4) L'Autorité notifie, selon les modalités de son choix, l'établissement d'une déclaration du type de celle visée au paragraphe (3), ainsi que de son éventuelle révocation.

5) Les conditions mentionnées aux paragraphes (2) et (3) consistent à s'assurer que l'accord, la décision ou la pratique concertée, ou encore la catégorie d'accords, décisions ou pratiques concertées, contribuent, eu égard à l'ensemble des conditions du marché, à améliorer la production ou la distribution de biens ou la prestation de services, ou à promouvoir le progrès technique ou économique, tout en réservant aux utilisateurs une partie équitable du profit qui en résulte, et sans

a) imposer aux entreprises intéressées des exigences qui ne sont pas indispensables pour atteindre ces objectifs,

b) donner à des entreprises la possibilité, pour une partie substantielle des produits ou services en cause, d'éliminer la concurrence.

Loi de 2017 portant modification de la législation en matière de concurrence

PARTIE 2B

Application de l'article 4 aux négociations et conventions collectives pour certaines catégories de travailleurs

Définitions

15D. Dans la présente partie,

l'expression « négociations collectives » a le même sens que dans la loi sur les relations professionnelles (version modifiée en 2001) ;

l'expression « faux travailleur indépendant » désigne un individu qui

a) accomplit pour autrui (l'« autre personne »), aux termes d'un contrat (implicite ou explicite et, dans ce cas, qu'il ait été passé oralement ou par écrit), la même activité ou le même service qu'un salarié employé par cette autre personne ;

b) est lié par un lien de subordination à l'autre personne pendant la durée de la relation contractuelle ;

c) est tenu de suivre les instructions de l'autre personne concernant l'heure, le lieu et la nature de la tâche à exécuter ;

d) ne partage pas le risque commercial de l'autre personne ;

e) n'est pas libre de décider des horaires, du lieu ni du mode d'exécution des tâches qui lui sont assignées ;

f) pendant la durée de la relation contractuelle, fait partie intégrante de l'entreprise de l'autre personne ;

l'expression « travailleur indépendant économiquement dépendant » désigne un individu qui

a) exécute des services pour autrui (que le destinataire du service emploie lui-même, ou non, des travailleurs salariés), aux termes d'un contrat (implicite ou explicite et, dans ce cas, qu'il ait été passé oralement ou par écrit), et

b) dont les revenus afférents à de tels services exécutés sous contrat proviennent pour l'essentiel du travail d'au maximum deux personnes ;

l'expression « une catégorie donnée de travailleurs indépendants » désigne

a) une catégorie de travailleurs visée à l'article 4, ou

b) une catégorie de faux travailleurs indépendants ou de travailleurs indépendants économiquement dépendants visée dans un arrêté ministériel pris conformément à l'article 15F;

l'expression « syndicat » a le même sens que dans la loi de 1946 sur les relations professionnelles.

Négociations et conventions collectives pour certaines catégories de travailleurs

15E. L'article 4 ne s'applique pas aux négociations et conventions collectives qui concernent une catégorie donnée de travailleurs indépendants.

Catégories données de travailleurs indépendants admises à prendre part aux négociations collectives

15F. 1) Un syndicat représentant une catégorie de

a) faux travailleurs indépendants, ou de

b) travailleurs indépendants économiquement dépendants

peut, aux fins des négociations et conventions collectives conclues pour le compte de la catégorie de travailleurs qu'il représente, demander au Ministre, dans les conditions prévues par le présent article, d'ordonner que cette catégorie de faux travailleurs indépendants ou de travailleurs indépendants économiquement dépendants y soit associée.

2) La demande faite par un syndicat au titre du paragraphe (1) doit être présentée selon les modalités fixées par le Ministre et être accompagnée de pièces attestant

a) que la catégorie de faux travailleurs indépendants ou, selon le cas, de travailleurs indépendants économiquement dépendants qui fait l'objet de la demande répond à la définition qui en est donnée, et

b) que le fait d'ordonner d'associer aux négociations et conventions collectives cette catégorie de faux travailleurs indépendants ou, selon le cas, de travailleurs indépendants économiquement dépendants

i) aura une incidence économique nulle ou minime sur le marché dans lequel opère la catégorie de travailleurs indépendants concernée,

ii) n'entraînera pas de coûts significatifs pour l'Etat ou ne se traduira pas par de tels coûts, et

iii) ne contreviendra pas, à quelque autre titre, aux dispositions de la présente loi ou de tout autre texte législatif ou règle de droit (y compris la législation relative au droit de l'Union européenne) concernant la prévention, la restriction ou la distorsion de concurrence dans le commerce de biens ou services.

3) Sous réserve des dispositions du paragraphe (5), lorsque le Ministre, saisi d'une demande présentée en application du paragraphe (1), est convaincu

a) que les conditions visées aux alinéas a) et b) du paragraphe (2), et

b) qu'il y a lieu de le faire,

peut ordonner que la catégorie de faux travailleurs indépendants ou de travailleurs indépendants économiquement dépendants, selon le cas, puisse participer aux négociations collectives en étant considérée comme une catégorie donnée de travailleurs indépendants.

4) Si le Ministre n'acquiert pas la conviction exigée au paragraphe (3), il rejettera toute demande présentée en application du paragraphe (2).

5) L'ordre visé au paragraphe (3) ne sera donné qu'après que le Ministre aura consulté :

a) un autre Ministre du Gouvernement qui, à ses yeux et compte tenu des fonctions qu'exerce cet autre Ministre, devrait être consulté, et

b) toute autre personne ou instance qui, à ses yeux et compte tenu des fonctions qu'exerce cette autre personne ou instance, devrait être consultée.

6) Lorsqu'une catégorie de faux travailleurs indépendants ou de travailleurs indépendants économiquement dépendants a été admise par le Ministre à participer aux négociations collectives dans le cadre des dispositions du présent article et s'il avère que, depuis qu'il en avait donné l'ordre,

a) les conditions du marché ou les circonstances ayant conduit à ordonner l'admission ont sensiblement évolué, ou que

b) de nouvelles informations relatives à la demande d'admission sont portées à sa connaissance,

le Ministre peut, s'il estime qu'il n'y a plus lieu d'ordonner que la catégorie de faux travailleurs indépendants ou de travailleurs indépendants économiquement dépendants soit admise à participer aux négociations collectives, révoquer l'ordre qui en faisait une catégorie de travailleurs indépendants dûment habilitée.

7) Lorsque le Ministre propose d'édicter un ordre en application du paragraphe (6), il

a) doit aviser par écrit le syndicat qui a introduit la demande en question de la proposition qu'il a formulée et des motifs sur lesquels elle repose, et peut fixer un délai pour la présentation des observations prévue au paragraphe (8),

b) peut inviter toutes autres personnes qui lui paraissent appropriées à présenter des observations relatives à sa proposition dans un délai qu'il lui appartient de fixer,

c) doit, s'il a consulté un autre Ministre du Gouvernement ou toute autre personne ou instance visée au paragraphe (5) à propos de l'établissement d'un ordre d'habilitation au titre du paragraphe (3), se concerter avec ledit Ministre ou ladite personne ou instance au sujet de la proposition envisagée, et

d) doit faire publier l'avis de proposition sur le site Web du ministère ainsi que dans l'un des quotidiens de la presse nationale.

8) Un syndicat qui s'est vu notifier un ordre visé au paragraphe (7)(a) ou toute autre personne ou instance visée au paragraphe (7)(b) peut présenter des observations au Ministre dans le délai (éventuellement) fixé par ce dernier conformément aux dispositions du paragraphe (7)(a) ou (b), selon le cas, concernant la proposition exposant les motifs pour lesquels il y a lieu ou non d'édicter un ordre d'habilitation.

9) Le Ministre examine les observations qui lui sont soumises en application du paragraphe (8) avant d'édicter un ordre visé au paragraphe (6).

10) Lorsque le Ministre édicte un ordre visé aux paragraphes (3) ou (6), il est tenu de le faire publier sur le site Web du ministère ainsi que dans l'un des quotidiens de la presse nationale. »

Modification de la loi principale

3. La loi principale est modifiée par l'ajout du texte figurant en annexe, qui devient l'Annexe 4 de ladite loi. »

TEXTES INTERNATIONAUX PERTINENTS

A – Le Conseil de l'Europe

21. La Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme de 1950 (« la Convention ») prévoit la disposition suivante :

Article 11 -Liberté de réunion et d'association

« 1. Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts.

2. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. 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'Etat. »

1. Cour européenne des droits de l'homme

22. *Demir et Baykara c. Turquie* - requête n° 34503/97, arrêt du 12 novembre 2008 :

« 154. En conséquence, la Cour estime, eu égard aux développements du droit du travail tant international que national et de la pratique des Etats contractants en la matière, que le droit de mener des négociations collectives avec l'employeur est, en principe, devenu l'un des éléments essentiels du « droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts » énoncé à l'article 11 de la Convention, étant entendu que les Etats demeurent libres d'organiser leur système de manière à reconnaître, le cas échéant, un statut spécial aux syndicats représentatifs. Comme les autres travailleurs, les fonctionnaires, mis à part des cas très particuliers, doivent en bénéficier, sans préjudice toutefois des effets des « restrictions légitimes » pouvant devoir être imposées aux « membres de l'administration de l'Etat » au sens de l'article 11 § 2, dont cependant les requérants en l'espèce ne font pas partie (paragraphe 106-107 ci-dessus). »

23. *Hrvatski Liječnički Sindikat c. Croatie* - requête n° 36701/09, arrêt du 27 novembre 2014 :

« 59. En l'absence de circonstances exceptionnelles, la Cour a quelque mal à croire que la défense du principe de parité dans les négociations collectives constitue un but légitime (voir paragraphe 57 *supra*) susceptible de justifier que l'on prive un syndicat pendant trois ans et huit mois de l'instrument le plus puissant qui soit pour protéger les intérêts professionnels de ses membres. D'autant plus qu'en l'espèce, le syndicat requérant n'était pas autorisé, à l'époque, à déclencher une grève pour faire pression sur le Gouvernement croate en vue de le pousser à accorder aux médecins et dentistes le même niveau de droits en matière d'emploi qu'il avait déjà accepté dans l'Annexe, laquelle avait été invalidée pour des raisons purement formelles. Il s'ensuit que l'ingérence en question ne saurait être jugée proportionnée au but légitime qu'elle cherchait à atteindre. »

2. Assemblée parlementaire

24. La Résolution 2033 (2015) du 28 janvier 2015 « Protection du droit de négociation collective, y compris le droit de grève » est libellée ainsi :

« 1. Le dialogue social, c'est-à-dire le dialogue régulier et institutionnalisé entre les représentants des employeurs et ceux des salariés, fait partie intégrante des processus socio-économiques européens depuis des décennies. Le droit syndical, le droit de négociation collective et le droit de grève – autant d'éléments essentiels de ce dialogue – ne sont pas seulement des principes démocratiques sous-tendant les processus économiques modernes, mais aussi des droits fondamentaux inscrits dans la Convention européenne des droits de l'homme (STE no 5) et dans la Charte sociale européenne (révisée) (STE no 163).

2. Pourtant, ces droits fondamentaux sont menacés dans de nombreux Etats membres du Conseil de l'Europe depuis quelques années, dans le contexte de la crise économique et des mesures d'austérité. Dans certains pays, le droit syndical a été restreint, des conventions collectives ont été révoquées, la négociation collective remise en cause et le droit de grève limité. En conséquence, dans les pays touchés, les inégalités se sont creusées, les salaires connaissent une tendance à la baisse persistante, et on observe des effets négatifs sur les conditions de travail et d'emploi.

3. L'Assemblée parlementaire est très préoccupée par ces tendances et par leurs conséquences sur les valeurs, les institutions et les résultats de la gouvernance économique. Sans égalité des chances pour tous en matière d'accès à un emploi décent, sans moyens suffisants de défendre les droits sociaux dans un contexte économique mondialisé, ce sont l'intégration, l'épanouissement et les perspectives d'avenir de générations entières qui seront compromis. A moyen terme, l'exclusion de certains groupes du développement économique, du partage des richesses et de la prise de décision risque d'être sérieusement préjudiciable aux économies européennes et à la démocratie elle-même.

4. Investir dans les droits sociaux, c'est investir dans l'avenir. Pour bâtir et préserver des systèmes socio-économiques solides et durables en Europe, il est nécessaire de protéger et de promouvoir les droits sociaux.

5. En particulier, le droit de négociation collective et le droit de grève sont primordiaux afin d'assurer que les travailleurs et leurs organisations puissent participer *de facto* au processus socio-économique, pour promouvoir leurs intérêts en matière de salaires, de conditions de travail et de droits sociaux. Il faudrait prendre les «partenaires sociaux» pour ce qu'ils sont: des «partenaires» auxquels on s'associe pour obtenir de bons résultats économiques, mais parfois des opposants qui luttent pour parvenir à un accord concernant la répartition des pouvoirs et des ressources qui se raréfient. »

B – Les Nations-Unies

25. Le Pacte International des Droits Economiques, Civils et Politiques (New York, 16 décembre 1966) dispose que :

Article 8

« 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.

b) Le droit qu'ont les syndicats de former des fédérations ou des confédérations nationales et le droit qu'ont celles-ci de former des organisations syndicales internationales ou de s'y affilier.

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.

d) Le droit de grève, exercé conformément aux lois de chaque pays.

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.

(...) »

C –Organisation Internationale du Travail (OIT)

26. La Convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective dispose que :

Article 4

« Des mesures appropriées aux conditions nationales doivent, si nécessaire, être prises pour encourager et promouvoir le développement et l'utilisation les plus larges de procédures de négociation volontaire de conventions collectives entre les employeurs et les organisations d'employeurs d'une part, et les organisations de travailleurs d'autre part, en vue de régler par ce moyen les conditions d'emploi. »

27. Etude d'ensemble sur les conventions fondamentales concernant les droits au travail à la lumière de la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, 2008, Conférence internationale du Travail, 101e session, 2012

« Catégories bénéficiant de la négociation collective

209. A l'exception des organisations des catégories de travailleurs qui peuvent être exclus du champ d'application de la convention – forces armées, police et fonctionnaires commis à l'administration de l'Etat – la reconnaissance du droit à la négociation collective a une portée générale, et toutes les autres organisations de travailleurs des secteurs publics et privés doivent pouvoir en bénéficier. Cependant, la reconnaissance de ce droit dans la législation ou en pratique continue à être restreinte ou inexistante dans certains pays. Cette situation amène la commission à rappeler que le droit de négociation collective devrait couvrir notamment les organisations de travailleurs suivants: personnel pénitentiaire⁴⁹⁹, sapeurs-pompiers⁵⁰⁰, gens de mer⁵⁰¹, travailleurs indépendants ou temporaires⁵⁰², travailleurs en régime de sous-traitance ou d'externalisation⁵⁰³, apprentis, travailleurs non résidents et travailleurs à temps partiel⁵⁰⁴, travailleurs portuaires⁵⁰⁵, travailleurs du secteur agricole⁵⁰⁶, organisations caritatives et religieuses⁵⁰⁷, travailleurs domestiques, travailleurs des zones franches d'exportations et travailleurs migrants⁵⁰⁸. La commission souligne par ailleurs que le droit de négociation collective devrait être reconnu au personnel enseignant et au personnel de direction des institutions éducatives ainsi qu'au personnel exerçant des fonctions techniques et d'encadrement dans le secteur de l'éducation⁵⁰⁹. » [absence des notes de bas de page]

D –Union européenne

28. L'article 101 du traité sur le fonctionnement de l'union européenne (TFUE) dispose :

« 1. Sont incompatibles avec le marché intérieur et interdits tous accords entre entreprises, toutes décisions d'associations d'entreprises et toutes pratiques concertées, qui sont susceptibles d'affecter le commerce entre États membres et qui ont pour objet ou pour effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence à l'intérieur du marché intérieur, et notamment ceux qui consistent à :

a) fixer de façon directe ou indirecte les prix d'achat ou de vente ou d'autres conditions de transaction,

b) limiter ou contrôler la production, les débouchés, le développement technique ou les investissements,

c) répartir les marchés ou les sources d'approvisionnement,

d) appliquer, à l'égard de partenaires commerciaux, des conditions inégales à des prestations équivalentes en leur infligeant de ce fait un désavantage dans la concurrence,

e) subordonner la conclusion de contrats à l'acceptation, par les partenaires, de prestations supplémentaires qui, par leur nature ou selon les usages commerciaux, n'ont pas de lien avec l'objet de ces contrats.

2. Les accords ou décisions interdits en vertu du présent article sont nuls de plein droit.

3. Toutefois, les dispositions du paragraphe 1 peuvent être déclarées inapplicables:

— à tout accord ou catégorie d'accords entre entreprises,

— à toute décision ou catégorie de décisions d'associations d'entreprises et

— à toute pratique concertée ou catégorie de pratiques concertées qui contribuent à améliorer la production ou la distribution des produits ou à promouvoir le progrès technique ou économique, tout en réservant aux utilisateurs une partie équitable du profit qui en résulte, et sans:

a) imposer aux entreprises intéressées des restrictions qui ne sont pas indispensables pour atteindre ces objectifs,

b) donner à des entreprises la possibilité, pour une partie substantielle des produits en cause, d'éliminer la concurrence. »

Cour de Justice de l'union européenne: jurisprudence pertinente

29. Albany International BV c. *Stichting Bedrijfspensioenfonds Textielindustrie*, affaire C-67/96, arrêt du 21 septembre 1999.

30. La Cour de justice a estimé que, par sa nature et son objet, une convention collective ne constituait pas un accord prohibé entre entreprises. Premièrement, par nature, elle faisait partie du droit fondamental de négocier collectivement; deuxièmement, son but était d'atteindre le plus haut degré de protection sociale possible.

« 59. Certes, certains effets restrictifs de la concurrence sont inhérents aux accords collectifs conclus entre organisations représentatives des employeurs et des travailleurs. Toutefois, les objectifs de politique sociale poursuivis par de tels accords seraient sérieusement compromis si les partenaires sociaux étaient soumis à l'article 85, paragraphe 1, du traité dans la recherche en commun de mesures destinées à améliorer les conditions d'emploi et de travail.

60. Il résulte ainsi d'une interprétation utile et cohérente des dispositions du traité, dans leur ensemble, que des accords conclus dans le cadre de négociations collectives entre partenaires sociaux en vue de tels objectifs doivent être considérés, en raison de leur nature et de leur objet, comme ne relevant pas de l'article 85, paragraphe 1, du traité. »

31. *FNV Kunsten Informatie en Media c. Pays-Bas*, affaire C-413/13, arrêt du 4 décembre 2014.

32. La Cour a décidé qu'un accord n'entrerait pas dans le champ d'application de l'article 101 du TFUE, si les travailleurs indépendants se trouvent dans une situation comparable à celle d'un travailleur et si l'accord contribue à la politique sociale.

« 22. À cet égard, il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante, bien que certains effets restrictifs de la concurrence soient inhérents aux accords collectifs conclus entre des organisations représentatives des employeurs et des travailleurs, les objectifs de politique sociale poursuivis par de tels accords seraient sérieusement compromis si les partenaires sociaux étaient soumis à l'article 101, paragraphe 1, TFUE dans la recherche en commun de mesures destinées à améliorer les conditions d'emploi et de travail (voir arrêts *Albany*, EU:C:1999:430, point 59; *International Transport Workers' Federation et Finnish Seamen's Union*, C-438/05, EU:C:2007:772, point 49, ainsi que 3F/Commission, C-319/07 P, EU:C:2009:435, point 50). »

« 30. Dans ces conditions, il en découle que la disposition d'une convention collective de travail, comme celle en cause au principal, en ce qu'elle a été conclue par une organisation de travailleurs au nom et pour le compte des prestataires de services indépendants qui y sont affiliés ne constitue pas le résultat d'une négociation collective entre partenaires sociaux et ne saurait être exclue, en raison de sa nature, du champ d'application de l'article 101, paragraphe 1, TFUE. »

33. La Cour observe cependant qu'« il n'est pas toujours aisé de déterminer dans l'économie actuelle le statut d'entreprise de certains prestataires indépendants, tels que les remplaçants en cause au principal. » (par. 32 de l'arrêt). Elle précise ensuite comment les entreprises doivent être distinguées des salariés. En bref, les employés sont ceux qui ne peuvent pas déterminer de façon indépendante leur comportement sur le marché et qui ne supportent pas les risques financiers et économiques de leurs activités, mais qui sont plutôt dans une relation de subordination envers un employeur. (paragraphe 33-36).

EN DROIT

REMARQUES LIMINAIRES

Dispositions de la Charte visées en l'espèce

34. L'ICTU et le Gouvernement défendeur renvoient selon le cas à l'article 6 de la Charte dans son ensemble et au paragraphe 2 de cet article. Le Comité rappelle que l'article 6 couvre différents aspects : consultation paritaire entre salariés et employeurs (article 6§1), négociation collective à proprement parler (article 6§2), conciliation et arbitrage (article 6§3) et action collective (article 6§4). Le Comité considère que la question en jeu dans cette réclamation est le droit de certaines catégories de travailleurs indépendants à négocier collectivement en vue de la conclusion de conventions collectives, et il décide par conséquent de limiter son examen à l'article 6§2.

L'article 6§2 et les travailleurs indépendants

35. Selon les principes énoncés dans la partie I de la Charte, tous les travailleurs et employeurs jouissent du droit de négociation collective. Au titre de l'article 6§2 de la partie II de la Charte, le Comité a examiné avant tout le droit de négociation collective des travailleurs en tant que salariés dépendants et ne s'est pas intéressé, jusqu'à présent, à la situation des travailleurs indépendants. À cet égard, il est rappelé que la Charte, à une exception près (article 19§10), n'indique pas si ses dispositions relatives à l'emploi s'appliquent aux travailleurs indépendants. Cela étant, le Comité a toujours estimé qu'en principe, les dispositions de la partie II de la Charte s'appliquent aux travailleurs indépendants, sauf lorsque le contexte exige de les limiter aux personnes salariées. Or, aucun contexte n'existe de façon généralisée pour ce qui est de l'article 6§2.

36. Le Comité fait observer que rien dans le libellé de l'article 6 de la Charte n'autorise les États parties à imposer des restrictions au droit de négociation collective pour certaines catégories de travailleurs. Toute restriction se limite donc exclusivement à celles prévues à l'article G (voir *mutatis mutandis* Confédération européenne de Police (EUROCCP) c. Irlande, réclamation n° 83/2012, décision sur le bien-fondé du 2 décembre 2013, par. 159, et aussi Conseil Européen des Syndicats de Police (CESP) c. France, réclamation n° 101/2013, décision sur le bien-fondé du 27 janvier 2016, par. 118). À cet égard, on ne saurait présumer automatiquement que les restrictions découlant du droit de la concurrence ou du droit commercial ne visent pas un but légitime et / ou ne sont pas nécessaire dans une société démocratique, par exemple pour protéger les droits et les libertés d'autrui.

37. Le Comité note par ailleurs que le monde du travail évolue rapidement et fondamentalement, étant donné une prolifération d'accords contractuels qui, souvent, visent expressément à éviter de conclure des contrats d'embauche au titre du droit du travail, et à déplacer le risque de l'offrant à l'exécutant. Il en résulte un nombre croissant de travailleurs ne relevant plus de la définition du salarié dépendant, notamment des travailleurs faiblement rémunérés et des prestataires de service qui sont *de facto* « dépendants » d'un ou plusieurs offrants. Ces évolutions doivent être

prises en compte lorsqu'il s'agit de déterminer la portée de l'article 6§2 en ce qui concerne les travailleurs indépendants.

38. En outre, le Comité tient à souligner que les mécanismes de négociation collective au travail se justifient par la position relativement faible de celui faisant une offre de main d'œuvre dans l'établissement des termes et conditions de son contrat. Cette situation contraste avec le droit de la concurrence où le regroupement des intérêts des fournisseurs compromet un prix équitable pour les consommateurs. Afin de pallier l'absence de pouvoir de négociation d'un individu, les règlements anticartels ont été considérés comme inapplicables aux contrats de travail, cela a été généralement accepté par la CJUE (*Albany International BV c. Stichting Bedrijfspensioenfonds Textielindustrie*, affaire C-67/96, arrêt du 21 septembre 1999). Pour déterminer quel genre de négociation collective est protégé par la Charte, il ne suffit pas de s'appuyer sur la distinction entre travailleur et travailleur indépendants, le critère décisif étant plutôt de savoir s'il existe un déséquilibre de pouvoir entre les fournisseurs de main d'œuvre et les employeurs. Lorsque les fournisseurs de main-d'œuvre n'ont pas d'influence substantielle sur le contenu des conditions contractuelles, ils doivent avoir la possibilité d'améliorer ce déséquilibre de pouvoir par la négociation collective.

39. Enfin, le Comité fait observer que les Conventions n° 98, 151 et 154 de l'OIT étendent les droits de négociation collective à tous les employeurs et salariés et à tous les secteurs, et que, d'après l'Étude d'ensemble de 2012, le droit de négociation collective devrait également concerner les organisations qui représentent les travailleurs indépendants (Étude d'ensemble de l'OIT, § 209).

40. Le Comité ne juge pas opportun d'élaborer une théorie générale abstraite définissant comment et les travailleurs indépendants sont couverts par l'article 6§2. Cependant, sans même développer les circonstances exactes dans lesquelles les catégories de travailleurs indépendants relèvent du champ d'application personnel de l'article 6§2, le Comité considère qu'une interdiction absolue de la négociation collective qui toucherait tous les travailleurs indépendants serait excessive, car une telle mesure irait à l'encontre de l'objet et de la finalité de cette disposition (voir *mutatis mutandis*, Organisation européenne des associations militaires (EUROMIL) c. Irlande, réclamation n° 112/2014, décision sur le bien-fondé du 12 septembre 2017, par. 94).

VIOLATION ALLEGUEE DE L'ARTICLE 6§2 DE LA CHARTE

41. L'article 6§2 de la Charte est libellé ainsi:

Article 6 – Droit de négociation collective

Partie I : « Tous les travailleurs et employeurs ont le droit de négocier collectivement. »

Partie II : « En vue d'assurer l'exercice effectif du droit de négociation collective, les Parties s'engagent :

(...)

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;

(...)"

A – Argumentation des parties

1. L'organisation auteur de la réclamation

42. La Confédération irlandaise des syndicats (*Irish Congress of Trade Unions - ICTU*) se plaint de ce que certains travailleurs indépendants au nom desquels elle s'exprime sont, en vertu des principes sur lesquels s'appuie l'Autorité de la concurrence, qualifiés d'« entreprises » et se voient de ce fait privés du droit de négociation collective.

43. La réclamation porte essentiellement sur les conséquences d'une décision rendue par l'Autorité de la concurrence le 31 août 2004 (cote E/04/002) concernant l'application de l'article 4 de la loi de 2002 sur la concurrence à certaines catégories de travailleurs indépendants en Irlande, à savoir les acteurs de doublage, les journalistes et les musiciens. L'ICTU fait valoir qu'en raison de cette décision, certaines catégories de travailleurs indépendants ne sont pas autorisés à conclure des conventions par voie de négociation collective et que, par conséquent, l'Irlande ne respecte pas les obligations qui sont les siennes au regard de l'article 6 de la Charte.

Contexte

Acteurs de doublage

44. Le syndicat irlandais des acteurs est l'organisation EQUITY/SIPTU, affiliée à la Confédération irlandaise des syndicats (ICTU) ; il fait partie des syndicats au nom desquels l'ICTU forme la présente réclamation collective. La convention collective dont il est question est celle qu'ont conclue EQUITY/SIPTU et l'*Institute of Advertising Practitioners in Ireland* (Institut irlandais des publicitaires) et qui, jusqu'à l'intervention de l'Autorité de la concurrence, était en vigueur depuis le 1er octobre 2002. L'Institut précité était et est toujours l'association patronale représentant les agences de publicité. Ces agences recrutent des acteurs pour le doublage de spots publicitaires qui sont ensuite diffusés à la radio, à la télévision et au cinéma. La convention collective fixe les taux minima de rémunération et autres conditions de travail (notamment les temps de repos et les taux de rémunération des heures supplémentaires) de ces acteurs employés pour effectuer des doublages pour des publicités pour la radio, la télévision et le cinéma.

45. Par décision en date du 31 août 2004 (cote E/04/002), l'Autorité de la concurrence a estimé que la convention collective était contraire à l'article 4 de la loi de 2002 sur la concurrence au seul motif que chaque acteur était considéré comme une « entreprise » commerciale et que les entreprises n'étaient pas légalement admises à s'entendre sur la tarification de leurs services.

46. L'Autorité de la concurrence a menacé d'infliger à l'organisation EQUITY/SIPTU une amende à hauteur de 4 millions d'euros si elle tentait de se prévaloir de la convention collective. Face à cette menace, EQUITY/SIPTU n'a eu d'autre choix que de signer, le 1^{er} juin 2004, un document établi par l'Autorité de la concurrence, qui lui interdisait d'invoquer la convention collective. L'*Institute of Advertising Practitioners in Ireland* a été contraint de signer un engagement similaire (le 24 août 2004).

Journalistes

47. La décision de l'Autorité de la concurrence a eu, bien évidemment, des répercussions pour d'autres syndicats représentant des travailleurs indépendants en Irlande. Le *National Union of Journalists* (Syndicat national des journalistes - NUJ), organisation syndicale affiliée à la Confédération irlandaise des syndicats et représentée par celle-ci aux fins de la présente réclamation, en fait partie. Le NUJ défend, entre autres, les intérêts des journalistes « *free-lance* ». Un journaliste « *free-lance* » est un travailleur indépendant qui vend chacun des articles qu'il écrit (le plus souvent) à une société de médias qui est susceptible de les publier (au même titre que les articles des employés de cette société).

48. Une convention collective existe depuis fort longtemps entre le NUJ et la *Provincial Newspapers Association of Ireland* (Association de la presse provinciale irlandaise – RNPAI), organisation patronale composée des éditeurs de presse irlandais. Elle était renégociée de manière occasionnelle, dans le but de fixer les tarifs que devraient acquitter les organes de la presse régionale irlandaise pour les articles qu'ils souhaiteraient acheter. Une autre convention collective avait été passée de longue date entre le NUJ et la *Dublin Newspapers Management Committee* (Comité de gestion de la presse dublinoise) – qui était en réalité un sous-comité de la RNPAI. Les dispositions de cette convention relatives aux tarifs minima et conditions exigés pour l'achat par les organes de presse nationaux irlandais d'articles réalisés par des journalistes *free-lance* étaient renégociées de temps à autre.

49. Le NUJ avait publié un « *Freelance Fees Guide* » (Guide des tarifs contractuels des prestataires *free-lance*), auxquels ces derniers et les employeurs avaient tous deux recours pour déterminer le prix approprié d'un article.

50. Mais, après la décision prise par l'Autorité de la concurrence concernant les acteurs de doublage, la RNPAI et le *Dublin Newspapers Management Committee* ont refusé de négocier avec le NUJ. Les patrons des différents titres de la presse nationale et régionale ont fait de même. La raison invoquée était que de telles négociations seraient contraires au droit de la concurrence et que ceux qui s'y risqueraient pourraient être poursuivis en justice.

Musiciens

51. La réclamation est également formée au nom du Syndicat irlandais des musiciens (*Musicians' Union of Ireland*), lequel est affilié au SIPTU et, partant, à la Confédération irlandaise des syndicats. Ce syndicat, qui représente de nombreux musiciens non-salariés (ainsi que beaucoup de musiciens salariés), s'inquiète des

effets que pourrait avoir la position prise par l'Autorité de la concurrence, à savoir que certains des plus importants employeurs de musiciens non-salariés qui négociaient auparavant les tarifs des prestations avec le syndicat ne veuillent plus le faire.

Développements ultérieurs

52. A la demande de la Confédération irlandaise des syndicats, l'Autorité de la concurrence a accepté, en 2004, de rouvrir le dossier. En 2006, elle a annoncé qu'elle maintenait sa décision initiale. La Confédération a, en décembre 2007, adressé un nouveau courrier à l'Autorité de la concurrence, laquelle a cependant refusé une fois de plus de modifier sa position en janvier 2008. Des négociations tripartites en vue de la conclusion d'un « *National Social Partner Agreement* » (Accord national de partenariat social) ont ensuite été engagées entre le Gouvernement, le patronat et les organisations syndicales et ont abouti à un accord baptisé « *Towards 2016: Review and Transitional Agreement 2008-9* » (Cap sur 2016 : accord de révision et de transition 2008-2009). Ce texte prévoyait notamment de modifier la loi de 2002 sur la concurrence, en excluant de son champ d'application certaines catégories de travailleurs indépendants (dont les journalistes pigistes et les acteurs de doublage). On semblait donc s'acheminer vers le dépôt d'un amendement à la loi sur la concurrence qui autoriserait le rétablissement des conventions collectives pour ces travailleurs.

53. Mais en janvier 2013, l'ICTU a été informée par le Ministre compétent que le Mémoire d'accord auquel la Troïka (Commission européenne, Banque centrale européenne et Fonds monétaire international) avait subordonné l'octroi d'un soutien financier à l'Irlande interdisait à l'Etat irlandais d'accorder la dérogation proposée ou toute dérogation ultérieure à la loi sur la concurrence. Une dérogation n'étant possible que si elle était « entièrement conforme aux objectifs du Programme UE/FMI et aux besoins de l'économie ». Le courrier indiquait clairement que la Troïka « n'appuierait pas les exceptions envisagées ».

54. Le 13 mars 2013, la Confédération irlandaise des syndicats a envoyé un courrier au Président de la Commission européenne. La réponse adressée par cette dernière en date du 18 avril 2013 indiquait que la Commission n'entendait pas revenir sur sa position : la législation de l'UE n'autoriserait pas les travailleurs indépendants à exercer un droit de négociation collective.

55. L'ICTU mentionne un arrêt rendu en décembre 2014 par la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) dans l'affaire *FNV Kunsten Informatie en Media c. Pays-Bas*, affaire C413/13, arrêt du 4 décembre 2014. Cet arrêt assouplissait quelque peu la règle qui faisait de tout travailleur indépendant une entreprise et qui, de ce fait, écartait toute possibilité de convention collective pour les indépendants en ce qu'elle serait contraire au droit de la concurrence de l'Union européenne. La Cour estimait que les travailleurs :

« effectuant en faveur d'un employeur la même activité que les travailleurs salariés de cet employeur dans le cadre d'un contrat de travail ou de contrat d'entreprise, constituent de 'faux indépendants' qu'il convient donc de considérer, non pas comme des entreprises, mais comme l'équivalent de salariés, de sorte qu'ils ne relèvent pas du champ d'application de

l'article 101, paragraphe 1, TFUE. Ils sont donc autorisés à exercer le droit de négociation collective. »

56. L'ICTU donne un aperçu du droit communautaire en matière de négociations collectives.

57. La Confédération affirme ainsi que les principes invoqués dans la réclamation valent pour de nombreuses catégories de travailleurs, mais argue qu'il suffit de pointer du doigt les effets de la décision contestée sur les acteurs, les journalistes et les musiciens.

58. Elle allègue que la privation du droit de négociation collective des travailleurs qui se trouvent exercer une activité de travailleur indépendant est contraire à la Charte. Beaucoup d'indépendants sont des travailleurs au vrai sens et dans l'acception commune du terme ; ce sont des travailleurs du simple fait qu'ils gagnent leur vie en se mettant au service de ceux qui font appel à eux. La loi de 1990 sur les relations professionnelles donne une large définition du mot « travailleur ».

59. Selon l'ICTU, il y a violation de l'article 6 de la Charte dans le fait de priver de droits de négociation collective certaines catégories de travailleurs indépendants au motif qu'ils constituent des entreprises.

Situation actuelle

60. Face aux arguments avancés par le Gouvernement, la Confédération irlandaise des syndicats prend acte de l'entrée en vigueur de la loi de 2017 portant modification du droit de la concurrence, qui permet à certaines catégories de travailleurs non-salariés de déroger à l'article 4 de la loi de 2002 sur la concurrence. Elle maintient cependant que la situation demeure contraire à l'article 6§2 de la Charte, premièrement au motif que la loi de 2017 n'offre aucune protection contre la législation de l'Union européenne en Irlande et, deuxièmement, en raison de la couverture limitée de ladite loi.

Absence de protection contre la législation de l'UE en Irlande

61. La loi de 2017 modifie uniquement le droit interne. Elle ne prétend ni ne peut modifier les traités de l'Union européenne, étant donné qu'ils s'appliquent en droit irlandais. Depuis l'adhésion de l'Irlande à l'Union européenne, ces traités sont directement applicables en Irlande et les tribunaux irlandais sont tenus de les faire respecter en ce qu'ils font partie de la législation nationale.

62. La loi de 2002 sur la concurrence a inscrit dans l'ordre juridique irlandais les points pertinents du Titre VII, Chapitre I, et en particulier de l'article 101, ex-article 81, du TFUE. Ce Traité demeure directement applicable en Irlande et l'article 101 n'a pas été modifié, puisque la loi de 2017 prétend modifier la législation irlandaise. Le Gouvernement ne conteste rien de tout ceci dans ses Observations.

63. Le nouvel article 15F(2)(iii) de la loi de 2002 sur la concurrence qui a été inséré dans la loi de 2017 dispose qu'une catégorie de travailleurs désignée par le Ministre peut déroger aux règles prévues par la législation irlandaise en matière de concurrence : « ne contreviendra pas, à quelque autre titre, aux dispositions de la

présente loi ou de tout autre texte législatif ou règle de droit (y compris la législation relative au droit de l'Union européenne) concernant la prévention, la restriction ou la distorsion de concurrence dans le commerce de biens ou services ». Ce libellé reconnaît la nécessité de se conformer à la législation de l'UE en matière de concurrence.

64. Il s'ensuit que, si elle a certes amélioré le droit irlandais de la concurrence, la modification apportée par la loi de 2017 n'aura ni ne pourra avoir pour effet de constituer une protection contre l'article 101 du TFUE.

65. L'ICTU considère qu'un employeur pourrait parfaitement refuser de prendre part à des négociations collectives ou de respecter une convention collective au motif que cela reviendrait à enfreindre le droit communautaire.

Couverture limitée de la loi

66. L'Annexe 4 de la loi de 2017 fait plus particulièrement état de trois catégories de travailleurs indépendants : les acteurs recrutés comme acteur de doublage, musiciens recrutés comme musiciens de studio et les journalistes recrutés comme pigistes (*free-lance*). Ces trois catégories ne couvrent qu'une petite fraction des professions recensées. Il va de soi que les acteurs sont pour la plupart indépendants et consacrent le plus clair, sinon la totalité, de leur temps à la scène, au cinéma, à la télévision, à la radio ou à d'autres activités, et non au doublage vocal de spots publicitaires. Très nombreux sont par ailleurs les musiciens professionnels indépendants qui font autre chose que de la musique en studio (et qui se produisent en concerts, seuls ou au sein d'un groupe).

67. En conséquence, les acteurs indépendants autres que les acteurs de doublage, les musiciens indépendants autres que les musiciens de studio et les journalistes indépendants autres que les pigistes ne bénéficient donc d'autre protection au regard de l'Annexe 4.

68. L'ICTU fait valoir que sa réclamation ne se limite pas aux trois catégories de travailleurs mentionnées à l'Annexe 4.

69. L'ICTU concède que, si les acteurs de doublage, les musiciens de studio et les journalistes pigistes bénéficient d'une protection spécifique, la loi de 2017 permet à deux autres catégories de travailleurs non-salariés de solliciter une protection. Les acteurs autres que ceux spécialisés dans le doublage, les musiciens autres que ceux qui travaillent en studio et les journalistes autres que les *free-lance*, ainsi que tous les autres travailleurs indépendants ne peuvent obtenir la protection de la loi de 2017 qu'à la condition que le Ministre soit saisi d'une demande de dérogation au droit irlandais de la concurrence au titre de l'article 15F(1). Pour aboutir, il faut qu'une telle demande formée pour une catégorie donnée concerne des travailleurs qui soient réputés être soit de « faux travailleurs indépendants » - ce qui, de l'avis de l'ICTU, est par trop restrictif -, soit des « travailleurs indépendants économiquement dépendants ». L'ICTU estime cette restriction elle aussi excessive et craint qu'elle n'ait pour effet de priver nombre de travailleurs indépendants du droit de négociation collective.

70. Enfin, l'ICTU affirme que les demandes formées au titre de l'article 15F(1) sont soumises à des contraintes procédurales.

2. Le Gouvernement défendeur

71. L'Irlande réfute toute violation de la Charte. Elle soutient que, depuis le dépôt de la réclamation, le cadre législatif régissant les droits des travailleurs indépendants à négocier collectivement a sensiblement évolué. Le cadre législatif issu de la loi de 2017 portant modification du droit de la concurrence permet désormais à des catégories de travailleurs indépendants de déroger à l'article 4 de la loi de 2002 sur la concurrence et de participer ainsi à des négociations collectives. L'Irlande conclut dès lors à l'absence de violation de l'article 6 et considère qu'il y a lieu de rejeter la réclamation.

72. La réclamation porte sur les conséquences d'une décision de l'Autorité de la concurrence relative à un accord passé entre l'*Irish Actors Equity SIPTU* (le Syndicat irlandais des acteurs - « *SIPTU* ») et l'*Institute of Advertising Practitioners in Ireland* (l'Institut irlandais des publicitaires (l'« Institut ») concernant les termes et conditions de recrutement d'acteurs par les agences de publicité.

73. L'Autorité de la concurrence avait en effet décidé de considérer les acteurs indépendants comme des entreprises au sens de la loi de 2002 sur la concurrence et le SIPTU – lorsqu'il agissait pour le compte desdits acteurs - comme un groupement d'entreprises. Il fallait donc conclure, selon l'Autorité de la concurrence, que l'accord passé avec l'Institut était contraire à l'article 4 (1) de la loi de 2002 en ce qu'il fixait le prix des services rendus et revenait à un outil de tarification.

74. Plusieurs Gouvernements successifs se sont employés à voir comment permettre à certaines catégories de travailleurs indépendants de participer aux négociations collectives. La phase de révision et de transition menée en 2008-2009 en vue de la conclusion de l'Accord de partenariat social intitulée « Cap sur 2016 » en témoigne : le Gouvernement avait alors promis de faire voter un texte de loi qui excluait du champ d'application de l'article 4 de la loi de 2002 sur la concurrence les acteurs de doublage, les journalistes pigistes et les musiciens de studio. Cela étant, il restait entendu, et admis, que toute loi portant modification de la législation devrait être conforme au droit de la concurrence de l'UE.

75. En 2008, le Gouvernement a signé un Programme conjoint UE/FMI de soutien financier visant à faire face aux très graves difficultés économiques et financières que connaissait le pays. Le Mémoire d'accord sur lequel reposait ce Programme faisait obligation aux autorités irlandaises de « *veiller à ce qu'aucune dérogation ultérieure à la loi sur la concurrence ne soit accordée, à moins qu'elle ne soit entièrement conforme aux objectifs du Programme UE/FMI et aux besoins de l'économie* ». Il prévoyait également que toute initiative susceptible d'avoir une incidence sur la réalisation des objectifs du Programme devrait être préalablement approuvée par la Troïka.

76. La Troïka a été informée de l'engagement pris par le Gouvernement de permettre aux acteurs de doublage, aux musiciens de studio et aux journalistes pigistes de déroger aux dispositions de la loi de 2002 sur la concurrence. La Commission européenne a été consultée par deux fois sur un projet de loi qui envisageait de limiter l'application de ladite loi de 2002 dans certaines circonstances en vue de conférer aux travailleurs non-salariés le droit d'être représentés par des syndicats aux fins de la négociation collective. A chaque fois, la Commission européenne a fait savoir que les dérogations au droit de la concurrence ne lui paraissaient pas nécessaires, et a refusé de donner l'aval requis par le Mémoire d'accord. L'Irlande a quitté le Programme conjoint UE/FMI de soutien financier le 15 décembre 2013.

77. Le Gouvernement s'est engagé à mettre en place un texte de loi qui modifierait les conditions d'application de l'article 4 de la loi de 2002 sur la concurrence à certaines catégories de travailleurs indépendants. La mise en œuvre de cet engagement a été freinée pendant quelque temps par des facteurs extérieurs, qui tenaient notamment aux obligations figurant dans le Mémoire d'accord passé entre le Gouvernement irlandais et les institutions de la Troïka. Une fois l'Irlande sortie du Programme conjoint de soutien financier de l'UE/FMI, le Gouvernement s'est trouvé libéré de l'obligation qui lui était faite d'obtenir l'aval des institutions de la Troïka pour pouvoir modifier la législation nationale en matière de concurrence ; il était ainsi en droit d'étudier des propositions visant à modifier la législation pertinente.

78. La loi de 2017 portant modification du droit de la concurrence a été signée par le Président irlandais le 7 juin 2017. Son article 4, paragraphe 4, dispose que la loi entre en vigueur au plus tard trois mois après la date de son adoption. Le texte a donc pris effet le 7 septembre 2017.

79. La loi précitée de 2017 a pour objet de modifier la loi de 2002 sur la concurrence de façon à ce que l'article 4 de cette dernière ne s'applique pas aux négociations et conventions collectives pour certaines catégories de travailleurs. C'est là le sens de l'article 2 de la loi de 2017, qui modifie l'article 4 de la loi de 2002 en ajoutant une partie 2B après la partie 2A dudit article.

80. L'article 15E de la loi de 2002 sur la concurrence (inséré dans le texte par l'article 2 de la loi de 2017) dispose que « *L'article 4 ne s'applique pas aux négociations et conventions collectives qui concernent une catégorie donnée de travailleurs indépendants* ». Par conséquent, toute personne qui entre dans une catégorie donnée de travailleurs indépendants n'est plus soumise aux restrictions prévues à l'article 4 de la loi de 2002 sur la concurrence et peut ainsi participer aux négociations collectives. Aux termes de l'article 15D de la loi précitée, une catégorie donnée de travailleurs indépendants désigne :

- a. une catégorie de travailleurs répertoriée à l'Annexe 4, ou
- b. une catégorie de faux travailleurs indépendants spécifiée dans un ordre édicté par le ministre en vertu de l'article 15F.

81. L'Annexe 4 énumère certaines catégories de travailleurs indépendants qui sont automatiquement considérées comme des catégories « données », régies de ce

fait par la législation lorsque celle-ci aura pris effet. Ces catégories de travailleurs sont les suivantes :

1. acteurs recrutés comme acteurs de doublage ;
2. musiciens recrutés comme musiciens de studio ;
3. journalistes recrutés comme journalistes pigistes.

82. En outre, la loi de 2017 portant modification du droit de la concurrence institue un cadre juridique qui permet à d'autres catégories de travailleurs non-salariés d'être admis à participer aux négociations collectives, pour autant que le Ministre de l'Emploi, de l'Entreprise et de l'Innovations soit saisi par un syndicat d'une demande sollicitant la reconnaissance de catégories spécifiques de travailleurs indépendants aux fins de la loi.

83. L'article 15F dispose qu'un syndicat représentant une catégorie de faux travailleurs indépendants ou de travailleurs indépendants économiquement dépendants « *peut, dans le but de participer à des négociations collectives et de conclure des conventions collectives pour le compte de la catégorie de travailleurs qu'il représente, demander au Ministre, dans les conditions prévues par le présent article, d'ordonner que cette catégorie de faux travailleurs indépendants ou de travailleurs indépendants économiquement dépendants y soit associée aux fins de la présente partie de cet article.* » L'article 15F s'applique aux travailleurs qui peuvent être considérés comme de « *faux travailleurs indépendants* » ou des « *travailleurs indépendants économiquement dépendants* ».

84. Le Gouvernement soutient qu'il n'y a pas violation de l'article 6 de la Charte pour ce qui est du droit de certaines catégories de travailleurs indépendants, à savoir les acteurs de doublage, les musiciens et les journalistes, de participer à des négociations collectives. Suite à la promulgation de la loi de 2017 portant modification du droit de la concurrence, l'article 4 de la loi de 2002 ne s'applique pas à ces catégories de travailleurs indépendants qui, par conséquent, sont désormais autorisées à prendre part à des négociations collectives.

85. Le Gouvernement considère que l'appréciation de la conformité de la législation et des pratiques nationales au regard de la Charte doit se faire sur la base de la législation et des pratiques nationales en vigueur à la date de la décision sur le bien-fondé de la réclamation (voir Conseil européen des Syndicats de police (CESP) c. Portugal, réclamation collective n° 11/2001, décision sur le bien-fondé du 21 mai 2001, paragraphes 47-48 et 67-68) et Confédération des syndicats indépendants de Bulgarie, Confédération syndicale « *Podkrepa* » et Confédération européenne des Syndicats c. Bulgarie, réclamation n° 32/2005, décision sur le bien-fondé du 16 octobre 2006, par. 19). Toute appréciation de la conformité de la législation et des pratiques nationales irlandaises doit donc avoir pour point de référence le cadre législatif en place à la date à laquelle la réclamation est examinée par le Comité, c.-à-d. après le 7 septembre 2017, date d'entrée en vigueur de la loi de 2017 portant modification du droit de la concurrence. La réclamation doit donc être appréciée dans le contexte du cadre législatif qui est aujourd'hui en place, plutôt qu'au regard de celui qui existait lors du dépôt de la réclamation.

86. En conclusion, le Gouvernement affirme qu'il n'y a aucune violation de l'article 6 étant donné qu'à la date de l'examen du bien-fondé de la présente réclamation, l'Irlande est dotée d'une législation qui permet aux acteurs de doublage, aux musiciens de studio et aux journalistes pigistes de déroger à l'article 4 de la loi de 2002 sur la concurrence et autorise ainsi ces catégories de travailleurs indépendants à prendre part à des négociations collectives. L'adoption de la loi de 2017 portant modification du droit de la concurrence couvre l'ensemble de la réclamation telle qu'elle a été formée par l'ICTU.

87. S'agissant de l'argument avancé par la Confédération irlandaise des syndicats selon lequel la loi de 2017 ne fait pas obstacle à l'application du droit de la concurrence de l'UE et, par voie de conséquence, « n'aura ni ne pourra avoir pour effet d'offrir une protection contre l'article 101 du Traité », le Gouvernement estime que l'argument invoqué à cet égard est inapproprié et doit être écarté par le Comité. La seule question dont est saisie le Comité est celle de la conformité du droit interne irlandais ; il n'y aurait donc pas lieu, de l'avis du Gouvernement, que le Comité se penche sur des points portant sur la conformité du droit communautaire, y compris sur des articles du Traité, au regard de la Charte.

88. Tout réclamation alléguant de la non-conformité du TFUE ou de la législation européenne au regard de la Charte qui serait formée sur la base du TFUE devrait, pour être recevable, viser l'Union européenne elle-même, à supposer que celle-ci soit partie à la Charte. L'Union européenne n'étant pas partie à la Charte, le Comité n'a pas compétence pour examiner une question de conformité du droit européen au regard de la Charte. De plus, il n'y aurait pas lieu pour l'Irlande de prétendre, en tant qu'Etat membre agissant à titre individuel, vouloir défendre la conformité de certains aspects du droit communautaire au regard de la Charte. Il serait plus approprié que la Commission européenne, qui n'est pas partie à la présente réclamation, défende le droit européen face à toute accusation de non-conformité au regard de la Charte. Un Etat membre ne saurait à lui seul prétendre exprimer le point de vue de tous les Etats membres e/ou des institutions de l'Union. L'Irlande ne peut que répondre à la réclamation dont le Comité est saisi.

89. Concernant les prétendues lacunes de la loi de 2017 portant modification du droit de la concurrence, le Gouvernement estime que la position de la Confédération irlandaise des syndicats paraît contradictoire et incohérente. Les lacunes que l'ICTU dit avoir identifiées sont de nature spéculative et ne sont étayées d'aucune preuve. Le Gouvernement maintient que l'ICTU n'a fourni aucun élément probant qui puisse corroborer l'affirmation selon laquelle la loi de 2017 comporterait des lacunes, ni dans les articles de loi spécifiquement visés, ni ailleurs dans le texte. Quant aux critiques relatives aux définitions que donne la loi de 2017 des « faux travailleurs indépendants » et des « travailleurs indépendants économiquement dépendants », elles sont purement théoriques et ne font état d'aucun cas établi de travailleurs indépendants qui auraient été privés des avantages de la loi de 2017 sur le fondement des critiques formulées dans la réplique.

90. Le Gouvernement indique qu'à ce jour, aucune demande n'a été soumise au titre de l'article 15F de la partie 2B de la loi de 2002. Il note que l'ICTU n'avance aucune preuve démontrant l'existence d'une catégorie de travailleurs qui chercheraient à être reconnus comme des travailleurs indépendants sous l'angle de

l'article 15F mais ne l'auraient pas été en raison de la définition des « faux travailleurs indépendants » ou des « travailleurs indépendants économiquement dépendants ».

91. Par ailleurs, l'ICTU n'a mentionné aucun cas de travailleurs indépendants qui auraient cherché à participer à des négociations collectives suite à l'adoption de la loi de 2017 mais n'auraient pu le faire en raison des prétendues failles recensées dans la réplique.

92. Pour ce qui est des contraintes d'ordre procédural auxquelles serait soumises les demandes présentées au titre de l'article 15F de la partie 2B de la loi de 2002 et des affirmations selon lesquelles cette procédure constituerait une restriction du droit protégé par l'article 6 de la Charte, le Gouvernement indique que cet argument est formulé de façon abstraite et ne s'appuie sur aucune situation factuelle dont il ressortirait qu'une catégorie de travailleurs indépendants aurait été dans l'incapacité d'exercer un droit de négociation collective.

B – Appréciation du Comité

93. Sous l'angle de l'article 6§2, le Comité a toujours affirmé que le droit interne doit reconnaître que les organisations d'employeurs et de travailleurs peuvent régler leurs relations par le biais d'une convention collective. Si cela est nécessaire et utile, et en particulier si le développement spontané de la négociation collective n'est pas suffisant, des mesures positives doivent être prises en vue d'encourager et de faciliter la conclusion de conventions collectives. Quelles que soient les procédures retenues, la négociation collective doit demeurer libre et volontaire (Conclusions I (1969), Déclaration interprétative de l'article 6§2).

94. De plus, les États parties ne doivent pas entraver la liberté des syndicats de décider par eux-mêmes des relations professionnelles qu'ils souhaitent régler par des conventions collectives et des méthodes légitimes qu'ils entendent utiliser pour promouvoir et défendre les intérêts des travailleurs concernés, y compris les actions collectives. Les syndicats doivent être autorisés à œuvrer pour l'amélioration des conditions de vie et de travail existantes des travailleurs et, dans ce domaine, les droits des syndicats ne devraient pas être limités par la législation à l'obtention de conditions minimales (Confédération générale du travail de Suède (LO) et Confédération générale des cadres, fonctionnaires et employés (TCO) c. Suède, réclamation n° 85/2012, décision sur la recevabilité et le bien-fondé du 3 juillet 2013, paragraphes 111 et 120).

95. Comme indiqué ci-dessus (paragraphes 35-40, remarques liminaires), le Comité considère en outre que les travailleurs indépendants devraient jouir du droit de négociation collective par l'intermédiaire d'organisations les représentant, y compris s'agissant de la rémunération des services qu'ils fournissent, en étant soumis seulement aux restrictions qui sont prescrites par la loi, qui visent un but légitime et qui sont nécessaires dans une société démocratique (article G de la Charte).

Situation avant l'entrée en vigueur de la loi de 2017 portant modification du droit de la concurrence

96. Le Comité note que l'article 4 de la loi de 2002 sur la concurrence interdit et rend nuls et non avenues tous accords entre entreprises, toutes décisions d'organes représentant des entreprises et toutes pratiques concertées qui ont pour objet ou pour effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence dans le commerce de tous biens et de tous services, dans l'État ou dans une partie de l'État. Cet article est la traduction des dispositions de l'article 101 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), qui prévoit une interdiction analogue pour les accords, décisions et pratiques concertées qui sont susceptibles d'affecter le commerce entre États membres.

97. Le Comité note par ailleurs que par décision du 31 août 2004 (cote E/04/002), l'Autorité de la concurrence a estimé que la convention collective entre le syndicat EQUITY/SIPTU (représentant, entre autres, les acteurs de doublage) et l'*Institute of Advertising Practitioners* (IAPI - Institut des publicitaires en Irlande) était contraire à l'article 4 de la loi de 2002 sur la concurrence au seul motif que chaque acteur était considéré comme étant une « entreprise » commerciale et que les entreprises n'étaient pas légalement admises à s'entendre sur la tarification de leurs services. Selon l'ICTU, cette décision, que l'Autorité de la concurrence avait défendue à l'issue d'un examen effectué en 2006, a eu des conséquences analogues sur les conventions collectives conclues par le *National Union of Journalists* (syndicat national des journalistes) pour les journalistes pigistes, ainsi que sur les options de négociation de certains musiciens représentés par le *Musicians Union of Ireland* (syndicat irlandais des musiciens).

98. Le Comité considère que cette situation s'analyse en une interdiction de la négociation collective touchant la rémunération des catégories des travailleurs indépendants expressément visés dans la réclamation (acteurs de doublage, journalistes pigistes, et certains musiciens) et donc en une restriction du droit garanti par l'article 6§2 de la Charte. La restriction est certes prévue par la loi et l'on peut considérer qu'elle vise un but légitime, celui d'assurer une concurrence effective et qui ne soit pas faussée, afin de protéger les droits et libertés d'autrui. Pour autant, le Comité considère que l'interdiction est excessive et non nécessaire dans une société démocratique en ce sens que les catégories de personnes incluses dans la notion d'«entreprise» ont une portée trop vaste.

99. Sans trouver qu'il soit nécessaire de déterminer si les catégories de travailleurs indépendants en question sont ou non de « faux travailleurs indépendants » ou des « travailleurs indépendants économiquement dépendants », le Comité considère que, de toute évidence, ils ne peuvent pas être avant tout qualifiés de « véritables » travailleurs non-salariés indépendants qui répondraient à l'ensemble ou à la quasi-totalité des critères tels que le fait d'avoir plusieurs clients ou le fait d'avoir autorité pour recruter du personnel ou encore le fait d'avoir autorité pour prendre des décisions stratégiques importantes sur la manière de mener ses activités. Les travailleurs indépendants concernés ne sont évidemment plus en mesure d'influer sur les conditions de rémunération qui leur sont offertes après qu'ils se sont vu interdire de négocier collectivement.

100. De plus, le Comité ne considère pas que le fait de permettre aux travailleurs indépendants en question de négocier collectivement et de conclure des conventions collectives, y compris s'agissant de la rémunération, aurait une incidence sur la concurrence qui serait sensiblement différente de l'incidence, sur cette concurrence, des conventions collectives conclues uniquement à l'égard des travailleurs dépendants (salariés).

101. Pour ces raisons, l'interdiction de la négociation collective n'était pas nécessaire dans une société démocratique et la situation avant l'entrée en vigueur de la loi de 2017 était donc contraire à l'article 6§2 de la Charte.

Situation après l'entrée en vigueur de la loi de 2017 portant modification du droit de la concurrence

102. Le Comité rappelle que, dans le cadre de la procédure de réclamation collective, il fonde son appréciation de la conformité à la Charte sur le droit et la pratique internes applicables à la date de la décision sur le bien-fondé de la réclamation (Conseil européen des Syndicats de police (CESP) c. Portugal, réclamation n° 11/2001, décision sur le bien-fondé du 21 mai 2001).

103. Le Comité note que la loi de 2017 portant modification du droit de la concurrence a été adoptée le 7 juin 2017. En outre, son article 4, paragraphe 4 dispose que la loi entre en vigueur au plus tard trois mois après la date de son adoption. Le texte a donc pris effet le 7 septembre 2017.

104. La loi de 2017 portant modification du droit de la concurrence dispose que l'article 4 de la loi de 2002 sur la concurrence ne s'applique pas aux négociations et conventions collectives pour certaines catégories de travailleurs. Plus précisément, l'article 15E de la loi de 2002 sur la concurrence (inséré dans le texte par l'article 2 de la loi de 2017) dispose que « L'article 4 ne s'applique pas aux négociations et conventions collectives qui concernent une catégorie donnée de travailleurs indépendants. » Par conséquent, toute personne qui entre dans une catégorie donnée de travailleurs indépendants n'est plus soumise aux restrictions prévues à l'article 4 de la loi de 2002 sur la concurrence et peut ainsi participer aux négociations collectives. Aux termes de l'article 15D de la loi précitée, une catégorie donnée de travailleurs indépendants désigne :

- a. une catégorie de travailleurs répertoriée à l'Annexe 4, ou
- b. une catégorie de faux travailleurs indépendants ou de travailleurs indépendants économiquement dépendants spécifiée dans un ordre édicté par le ministre en vertu de l'article 15F.

105. L'Annexe 4 énumère certaines catégories de travailleurs indépendants qui sont automatiquement considérées comme des catégories « données », régies de ce fait par la législation lorsque celle-ci aura pris effet. Ces catégories de travailleurs sont les suivantes :

- 1. acteurs recrutés comme acteurs de doublage ;
- 2. musiciens recrutés comme musiciens de studio ;
- 3. journalistes recrutés comme journalistes pigistes.

106. Après avoir examiné la loi de 2017 portant modification du droit de la concurrence, le Comité considère qu'il lève la restriction à l'article 6§2 de la Charte qui touchait précédemment les travailleurs indépendants énumérés à l'annexe 4 de la loi, à savoir les acteurs de doublage, les musiciens de studio et les journalistes pigistes, et que la situation est donc conforme à la Charte en ce qui concerne ces travailleurs indépendants.

107. S'agissant des autres travailleurs indépendants, le Comité relève que la loi de 2017 portant modification du droit de la concurrence offre un cadre pour reconnaître les autres catégories de travailleurs indépendants pour participer à une négociation collective. Pour ce faire, une demande doit être déposée par un syndicat auprès du ministre de l'Emploi, de l'Entreprise et de l'Innovation afin que des catégories spécifiques de travailleurs indépendants soient reconnues aux fins de la loi.

108. Par conséquent, l'article 15F dispose qu'un syndicat représentant une catégorie de faux travailleurs indépendants ou de travailleurs indépendants économiquement dépendants « peut, afin de participer à des négociations collectives et de conclure des conventions collectives pour le compte de la catégorie de travailleurs qu'il représente, demander au ministre, en vertu du présent article, d'ordonner que cette catégorie de faux travailleurs indépendants ou de travailleurs indépendants économiquement dépendants soit reconnue aux fins de la présente partie ». L'article 15F s'applique aux travailleurs qui peuvent être considérés comme étant de faux travailleurs indépendants ou des travailleurs indépendants économiquement dépendants.

109. Le Comité note que selon l'ICTU, ce champ d'application est trop restrictif et privera de nombreux travailleurs indépendants du droit de négociation collective. À cet égard, l'ICTU soutient que les notions de faux travailleur indépendant et de travailleur indépendant économiquement dépendant sont trop étroites et qu'il existe des limitations procédurales qui s'analysent en une restriction de l'article 6§2 de la Charte, en particulier que la reconnaissance de la catégorie des travailleurs indépendants n'aura pas ou quasiment pas d'effet économique sur le marché, n'engendrera pas de coûts importants pour l'État et ne contreviendra à aucune autre loi, y compris la législation de l'Union européenne, concernant la prévention, la restriction ou la distorsion de concurrence.

110. Cela étant, le Comité, tout en reconnaissant que le champ d'application exact que les autorités nationales doivent donner aux notions de faux travailleur indépendant et de travailleur indépendant économiquement dépendant reste à définir, souscrit à l'argument du Gouvernement, à savoir que l'allégation concernant le caractère trop restrictif de l'article 15F est pour l'essentiel théorique en l'absence d'élément prouvant que des travailleurs indépendants se seraient vus refuser la reconnaissance d'appartenance à une catégorie de faux travailleurs indépendants ou de travailleurs indépendants économiquement dépendants. Le Comité observe à cet égard que l'article 4 de la loi de 2002 sur la concurrence ne contient aucune interdiction explicite de la négociation collective pour les travailleurs indépendants et que les restrictions ont découlé d'une interprétation par l'autorité de la concurrence. Le Comité estime que la question de savoir si les conditions préalables pour reconnaître l'appartenance des travailleurs indépendants aux deux catégories

spécifiées sont trop restrictives dépend de l'interprétation de ces conditions préalables en pratique. De plus, si les exigences de procédure pour la reconnaissance d'une catégorie de travailleurs indépendants semblent strictes, la question de savoir si cela va à l'encontre de la Charte dépend de l'interprétation donnée en pratique à ces exigences. Par conséquent, le Comité ne considère pas, compte tenu des éléments de preuve dont il dispose, qu'il soit démontré que ces exigences dépassent les limites de l'article G de la Charte.

111. Le Comité souligne néanmoins que les décisions prises par le ministre au titre de l'article 15F doivent prendre en considération l'interprétation de l'article 6§2 mentionnée ci-dessus, en gardant à l'esprit en particulier que toute restriction du droit de négociation collective touchant les travailleurs indépendants doit respecter les dispositions de l'article G de la Charte. Le Comité estime que les travailleurs indépendants n'ayant pas d'influence substantielle sur le contenu des conditions contractuelles, s'ils devaient négocier individuellement, doivent donc avoir le droit de négocier collectivement. Il souligne à cet égard qu'une interprétation trop restrictive de l'article 15F risquerait de constituer une violation de l'article 6§2 de la Charte.

112. Enfin, le Comité relève l'allégation de l'ICTU selon laquelle la loi de 2017 portant modification du droit de la concurrence n'apporte aucune protection contre la législation de l'Union européenne en Irlande, en particulier contre l'article 101 du TFUE. L'ICTU souligne que la loi de 2017 ne prétend ni ne peut modifier les traités de l'Union européenne, étant donné qu'ils s'appliquent dans l'ordre juridique irlandais. Depuis l'adhésion de l'Irlande à l'Union européenne, ces traités sont directement applicables en Irlande et les tribunaux irlandais sont tenus de les faire respecter en tant qu'éléments de la législation nationale.

113. En réponse à cet argument, le Comité rappelle quelle est son approche générale des rapports entre la Charte et le droit de l'Union européenne. En ce qui concerne la pertinence pour la Charte des règles du traité de l'Union européenne ou des mesures juridiquement contraignantes adoptées par les institutions de l'Union européenne dans le cadre du droit communautaire, le fait que les dispositions nationales se fondent sur ces règles ou ces mesures contraignantes ne les soustraient pas à l'empire de la Charte.

114. A ce sujet, le Comité confirme qu'il ne lui appartient ni d'apprécier la conformité des situations nationales avec une directive de l'Union européenne ni d'apprécier la conformité d'une telle directive à la Charte. Cependant, lorsque les Etats membres de l'Union européenne décident de mesures contraignantes qu'ils s'appliquent à eux-mêmes par le moyen d'une directive qui influence la manière dont ils mettent en œuvre les droits énoncés dans la Charte, il leur appartient, tant lors de l'élaboration dudit texte que de sa transposition dans leur droit interne, de tenir compte des engagements qu'ils ont souscrits par la ratification de la Charte sociale européenne. C'est au Comité qu'il revient, en dernier lieu, d'apprécier si la situation nationale est conforme à la Charte, et ce y compris en cas de transposition d'une directive de l'Union européenne en droit interne (voir Confédération Générale du Travail (CGT) c. France, réclamation n° 55/2009, décision sur le bien-fondé du 23 juin 2010, paragraphes 32 et 33; voir aussi LO et TCO c. Suède, réclamation n° 85/2012, décision sur la recevabilité et le bien-fondé du 3 juillet 2013, paragraphes

72 et 73, en ce qui concerne les dispositions nationales fondées sur des décisions préjudicielles rendues par la CJUE sur la base de l'article 267 du TFUE).

115. Le Comité considère que le même principe est applicable – *mutatis mutandis* – à la transposition dans les dispositions nationales des articles du TFUE, ainsi qu'aux dispositions du TFUE lorsqu'elles sont directement applicables dans le droit interne des États membres de l'UE. Toutefois, en l'espèce, l'article 101 du TFUE n'est pas susceptible, en soi, de compromettre la mise en œuvre de la Charte, car il ne restreint pas en tant que tel les droits de négociation collective des travailleurs et permet l'exemption de certaines catégories de travailleurs indépendants. De plus, le droit interne irlandais ne révèle a priori aucune violation de l'article 6§2 de la Charte. De plus, le droit interne irlandais ne révèle apparemment à ce propos aucune violation de l'article 6§2 de la Charte. Le Comité n'est donc pas en mesure de se prononcer sur l'allégation de l'ICTU selon laquelle c'est l'existence même du droit de l'UE en Irlande, État membre de l'UE, qui constitue une violation de l'article 6§2 de la Charte en rendant illégale la négociation collective pour les travailleurs indépendants. En d'autres mots, le Comité ne peut pas évaluer le risque potentiel que constituerait l'application du droit de l'Union européenne, mais seulement son exécution effective par le droit interne.

116. Pour ces raisons, le Comité dit qu'il n'y a pas violation de l'article 6§2 de la Charte.

CONCLUSION

Pour ces motifs, le Comité conclut, par 11 voix contre 2, qu'il n'y a pas violation de l'article 6§2 de la Charte.



Monika SCHLACHTER
Rapporteur



Giuseppe PALMISANO
Président



Henrik KRISTENSEN
Secrétaire exécutif adjoint

En application de l'article 35§1 du Règlement du Comité, une opinion dissidente commune de Petros STANGOS et Barbara KRESAL est jointe à la présente décision

**Opinion dissidente commune de
Petros STANGOS et de Barbara KRESAL**

Nous n'avons pas souscrit à la conclusion à laquelle est parvenue la majorité des membres du Comité, selon laquelle il n'y a pas de violation, dans le cas d'espèce, de l'article 6§2 de la Charte.

Nous considérons que le droit de négociation collective est un droit du travail collectif particulièrement important et que ce droit devrait être effectivement garanti en pratique à tous les travailleurs, y compris les travailleurs indépendants qui ne sont pas des entrepreneurs indépendants. Ces travailleurs indépendants se retrouvent souvent dans des situations précaires et peu sûres, souvent bien pires que la situation des travailleurs permanents, en raison également du fait qu'individuellement, ils ont un faible pouvoir de négociation et ne sont, en outre, généralement pas syndiqués et pas engagés dans la négociation collective. Au lieu de restreindre le droit de négociation collective et d'empêcher sa mise en œuvre effective dans la pratique, l'État devrait en faire la promotion pour toutes les catégories de travailleurs, y compris les travailleurs indépendants qui ont besoin d'une telle protection. Dans les remarques liminaires, la décision majoritaire dit à juste titre que « les fournisseurs de main-d'œuvre n'ont pas d'influence substantielle sur le contenu des conditions contractuelles, ils doivent avoir la possibilité d'améliorer ce déséquilibre de pouvoir par la négociation collective » (voir paragraphe 38 de la décision).

Ce que la décision majoritaire a omis de prendre en considération, c'est le fait que le syndicat réclamant a introduit la réclamation pour le compte de toute catégorie de travailleurs indépendants qui est susceptible d'entrer dans le champ d'application de l'article 4 de la Loi de 2002 sur la concurrence, tel qu'interprété par l'Autorité de la concurrence. Par ses décisions de 2004 et 2006, l'Autorité de la concurrence avait fait entrer dans le champ d'application de cette disposition législative trois catégories concrètes de travailleurs indépendants (les acteurs de doublage, les journalistes pigistes et les musiciens de studio). Cependant, le syndicat réclamant allègue la violation de l'article 6§2 de la Charte par une loi de portée générale, laquelle énonce des normes censées être appliquées, dans le chef de tout sujet de droit qui entre dans son champ d'application, par les pouvoirs autres que l'auteur de l'acte (le législateur) : par le pouvoir exécutif, sous le contrôle du pouvoir judiciaire. La décision adoptée par la majorité du Comité se réfère au fait que l'organisation réclamante considère que la loi litigieuse est d'application générale entraînant, en conséquence, la violation de la Charte (voir aux paragraphes 57 et 68 de la décision), mais elle le fait de manière formelle, sans tirer de cette référence une conséquence juridique appropriée.

En fait, la Loi irlandaise de 2002 sur la concurrence, telle qu'amendée par la Loi de 2017 portant modification du droit de la concurrence, crée une exemption en faveur de certaines catégories de travailleur indépendants (qui sont celles visées par les décisions de l'Autorité de la concurrence de 2004 et 2006), concernant l'application de l'article 4 de la Loi de 2002, tel que ce dernier fut interprété par l'Autorité de la concurrence, comme interdisant l'accès à la négociation collective des trois catégories de travailleurs susmentionnées au motif que chacun des travailleurs pratiquait, au moyen de la négociation collective, une entente entre entreprises

faussant la concurrence. Or, pour toute autre catégorie de travailleurs indépendants présentant des caractéristiques identiques ou semblables aux trois catégories de travailleurs explicitement exemptées de l'interdiction, l'article 4 de la Loi de 2002 demeure de portée générale et constitue donc une règle de droit générale entraînant la violation de l'article 6§2 de la Charte. Les articles 15E et 15F de la Loi de 2002, tels qu'insérés par la Loi de 2017, accordent à toute autre catégorie de travailleurs indépendants une « quasi exemption », voire une exemption qui ne correspond pas à celle dont bénéficient les trois catégories précédemment mentionnées.

En effet, cette dernière disposition donne à tout autre sujet de droit qui fait valoir ses caractéristiques de « faux travailleurs indépendants » ou de « travailleurs indépendants économiquement dépendants », l'opportunité de demander au Ministre qu'il ordonne qu'il soit associé à une exemption, à savoir au droit de négocier collectivement. Or, le pouvoir délégué, en la matière, au Ministre, n'est pas explicitement soumis à une obligation de résultat. Le pouvoir exécutif bénéficie d'une grande marge d'appréciation au cas de tout autre travailleur indépendant, qui est inéquitable par rapport au pouvoir fermement inscrit dans la loi en vertu duquel les trois catégories « données » de travailleurs indépendants sont définitivement exemptées de l'interdiction énoncée à l'article 4 de la Loi de 2002. Une telle réglementation juridique qui place le droit de négociation collective des autres catégories de travailleurs indépendants entre les mains de l'exécutif et subordonne entièrement l'exercice de ce droit à une décision préalable du pouvoir exécutif (arrêté du ministre) constitue un obstacle sérieux et peut conduire à ce que les travailleurs indépendants potentiels renoncent à leur engagement collectif et à la négociation collective. Une telle restriction de leur droit de négociation collective ne peut pas être justifiée. Elle est excessive, car il existe des mesures moins restrictives. Il est vrai que la décision adoptée par la majorité des membres du Comité entrevoit les « risques » d'une « interprétation trop restrictive », que le Ministre pourrait faire, des conditions requises (insérées dans la Loi de 2002 par la Loi de 2017) quant à la qualification d'une catégorie de travailleurs indépendants comme étant susceptible de participer à une négociation collective et, partant, d'une violation de l'article 6§2 de la Charte (voir au paragraphe 111 de la décision). Il y a plus que cela. La Loi de 2002, bien qu'elle soit, conformément à sa portée générale, dûment amendée par les nouvelles dispositions (articles 15D et 15F) concernant les conditions substantielles et les exigences procédurales que n'importe quelle catégorie de travailleurs indépendants doit remplir aux fins de s'impliquer dans une négociation collective, nourrit ces « risques », en ce sens qu'elle introduit une régulation de la liberté de mener de négociations collectives ouvrant la voie à toute sorte d'appréciations subjectives de la part du pouvoir exécutif. Partant, ce mode de régulation ne va pas dans le sens d'une « promotion » de la négociation collective, requis par l'article 6§2 de la Charte, et entraîne la violation de cette disposition.