



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

DECISION SUR LE BIEN-FONDÉ

Adoption : 3 juillet 2019

Notification : 25 juillet 2019

Publicité : 26 novembre 2019

Unione Generale Lavoratori - Federazione Nazionale Corpo forestale dello Stato (UGL-CFS) et Sindacato autonomo polizia ambientale forestale (SAPAF) c. Italie

Réclamation n° 143/2017

Le Comité européen des Droits sociaux, comité d'experts indépendants institué en vertu de l'article 25 de la Charte sociale européenne (« le Comité »), lors de sa 307^e session, dans la composition suivante :

Giuseppe PALMISANO Président
Karin LUKAS, Vice-Présidente
Eliane CHEMLA, Rapporteur Général
Petros STANGOS
József HAJDU
Krassimira SREDKOVA
Raul CANOSA USERA
Barbara KRESAL
Kristine DUPATE
Aoife NOLAN
Karin Møhl LARSEN
Yusuf BALCI
Ekaterina TORKUNOVA
Tatiana PUIU

Assisté de Henrik KRISTENSEN, Secrétaire exécutif adjoint,

Après avoir délibéré le 22 mai 2019 et le 3 juillet 2019,

Sur la base du rapport présenté par József HAJDU,

Rend la décision suivante, adoptée à cette dernière date :

PROCÉDURE

1. La réclamation formée par l'*Unione Generale Lavoratori - Federazione Nazionale Corpo forestale dello Stato* (UGL–CFS) [Union générale des travailleurs – Fédération nationale du Corps forestier de l'Etat] et le *Sindacato autonomo polizia ambientale forestale* (SAPAF) [Syndicat autonome de la police de l'environnement et des forêts], datée du 30 décembre 2016, a été enregistrée le 9 février 2017.

2. L'UGL–CFS et le SAPAF allèguent qu'il résulte de l'application du décret législatif n° 177/2016 incorporant le Corps forestier de l'État dans l'Arme des Carabiniers et faisant ainsi passer sous statut militaire le personnel de ce corps civil que l'Italie enfreint le droit dudit personnel à gagner sa vie par un travail librement entrepris et le prive de ses droits syndicaux, en violation des articles 1§2, 5 et 6§2, compte tenu également de l'article G, ainsi que de l'article E lu en combinaison avec les articles 5 et 6§2 de la Charte sociale européenne révisée (« la Charte »).

3. Le 13 septembre 2017, conformément à l'article 6 du protocole de 1995 prévoyant un système de réclamations collectives («le Protocole»), le Comité a déclaré la réclamation recevable.

4. Dans sa décision sur la recevabilité, le Comité a invité le Gouvernement à présenter par écrit, avant le 15 novembre 2017, un mémoire sur le bien-fondé de la réclamation.

5. Se référant à l'article 7§1 du Protocole, le Comité a invité les Etats parties au Protocole et les Etats ayant fait une déclaration conformément à l'article D§2 de la Charte, à soumettre leurs éventuelles observations sur le bien-fondé de la réclamation avant le 15 novembre 2017.

6. Se référant à l'article 7§2 du Protocole, le Comité a invité les organisations internationales d'employeurs ou de travailleurs visées à l'article 27§2 de la Charte sociale européenne à présenter leurs observations avant le 15 novembre 2017.

7. Le 7 novembre 2017, le Gouvernement a demandé une prorogation du délai pour présenter son mémoire sur le bien-fondé. Le Président du Comité a prorogé ce délai au 8 janvier 2018. Le mémoire du Gouvernement sur le bien-fondé a été enregistré le 5 janvier 2018.

8. Le délai pour la réplique des organisations réclamantes au mémoire du Gouvernement sur le bien-fondé a été fixé au 12 mars 2018, date à laquelle ladite réplique a été enregistrée.

9. Le Président du Comité a fixé au 14 mai 2018 la date limite pour la présentation de la nouvelle réplique du Gouvernement.

10. Le 30 avril 2018, le Gouvernement a demandé une prorogation du délai pour présenter sa nouvelle réplique. Le Président du Comité a prorogé ce délai au 31 mai 2018. La nouvelle réplique du Gouvernement a été enregistrée le 30 mai 2018.

CONCLUSIONS DES PARTIES

A – Les organisations auteur de la réclamation

11. L'UGL-CFS et le SAPAF allèguent que l'intégration du Corps forestier de l'Etat (jusqu'alors sous statut civil) dans l'Arme des Carabiniers (police militaire) porte atteinte aux droits du personnel concerné, en particulier pour ce qui touche :

- à son droit de gagner sa vie par un travail librement entrepris, en violation de l'article 1§2 de la Charte, dans la mesure où la décision contestée a une incidence non négligeable sur les conditions de travail des intéressés selon qu'ils acceptent de passer sous statut militaire ou choisissent d'être réaffectés à un poste civil;
- à son droit syndical, en violation de l'article 5 de la Charte, lu seul ou en combinaison avec l'article G de la Charte, étant donné que les droits syndicaux des agents incorporés au sein des Carabiniers et de la *Guardia di Finanza* se trouvent limités du fait de leur passage sous statut militaire ;
- à son droit de négociation collective, en violation de l'article 6§2 de la Charte, eu égard aux restrictions excessives imposées aux individus incorporés au sein des Carabiniers et de la *Guardia di Finanza*, du fait de leur passage sous statut militaire.

B – Le Gouvernement défendeur

12. Le Gouvernement invite le Comité à déclarer la réclamation non fondée en tous ses aspects.

DROIT ET PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

13. Dans leur argumentation, les parties se réfèrent aux dispositions ci-après du droit interne.

14. Constitution de la République italienne du 1 janvier 1948

Article 52

« La défense de la patrie est un devoir sacré du citoyen. Le service militaire est obligatoire dans les limites et selon les modalités fixées par la loi. Son accomplissement ne porte atteinte ni à la situation de travail du citoyen, ni à l'exercice de ses droits politiques. L'organisation des forces armées se conforme à l'esprit démocratique de la République. »

a) Situation avant l'intégration du Corps forestier de l'Etat dans l'Arme des Carabiniers en termes de statut juridique et de missions propres à chacune de ces deux entités

15. Loi n° 36 du 6 février 2004 relative à la réorganisations du Corps forestier de l'Etat (J.O. n° 37 du 14 février 2004), entrée en vigueur le 29 février 2004

Article 1er. Statut juridique et missions

« 1. Le Corps forestier de l'Etat est une Force de police de l'Etat sous statut civil spécialisée dans la défense du patrimoine agroforestier et dans la protection de l'environnement, du paysage et de l'écosystème. Il concourt à l'exécution de services de maintien de l'ordre et de sécurité publique, au sens de la loi n° 121/1981, ainsi qu'à la surveillance du territoire, en particulier dans les zones rurales et les régions de montagne.

2. Le Corps forestier de l'Etat exerce des activités de police judiciaire et s'assure du respect de la législation nationale et internationale relative à la sauvegarde des ressources agro-environnementales, forestières et paysagères, à la protection du patrimoine naturel national et à la sécurité agro-alimentaire, et est chargé à cet effet de la prévention et de la répression des infractions en la matière. Il assure également, au niveau national, des interventions pour les services de la protection civile. »

16. Loi n° 121 du 1^{er} avril 1981 relative à la réorganisation de l'Administration de la sécurité publique, entrée en vigueur le 25 avril 1981

Article 16. Forces de police

« Aux fins de la protection de l'ordre et de la sécurité publique, constituent des forces de police, outre la police nationale, et sans préjudice de leurs règlements et hiérarchies respectifs:

- a) l'Arme des Carabiniers, en tant que force armée en service permanent pour la sécurité publique;
- b) le Corps de la *Guardia di Finanza*, qui concourt au maintien de l'ordre et de la sécurité publique.

Sous réserve de leurs attributions respectives et des dispositions réglementaires en vigueur, constituent également des forces de police et peuvent être appelés à participer à l'exécution de services d'ordre et de sécurité publique le Corps des agents pénitentiaires et le Corps forestier de l'Etat.

Il est possible de recourir également aux forces de police pour des services publics de secours d'urgence.(...) »

b) Situation après l'intégration du Corps forestier juridique dans l'Arme des Carabiniers concernant leur statut juridique et leurs missions, et mécanisme régissant le transfert du personnel de l'ancien Corps forestier vers les autres administrations de l'Etat

17. Décret législatif n° 177 du 19 août 2016 portant dispositions relatives à la rationalisation des fonctions de police et à l'incorporation du Corps forestier de l'Etat, conformément à l'article 8, paragraphe 1, alinéa a) de la loi n° 124 du 7 août 2015 relative à la réorganisation des administrations publiques – entrée en vigueur le 13 septembre 2016

Article 7 – Incorporation du Corps forestier de l'Etat dans l'Arme des Carabiniers et attribution des fonctions

« 1. Le Corps forestier de l'Etat est incorporé dans l'Arme des Carabiniers, qui exercera les fonctions précédemment affectées au Corps précité aux termes de la législation applicable à la date d'entrée en vigueur du présent décret, sans préjudice des dispositions de l'article 2, par. 1, et à l'exception des prérogatives en matière de lutte active contre les incendies de forêt et d'extinction desdits incendies par des moyens aériens, missions assignées au Corps national des sapeurs-pompiers conformément à l'article 9, ainsi que des fonctions attribuées à la Police nationale et au Corps de la *Guardia di Finanza* en vertu de l'article 10 et des activités confiées au ministère des Politiques agricoles, alimentaires et forestières en application de l'article 11.

2. Dans le cadre des dispositions du paragraphe 1, les fonctions dont devra s'acquitter l'Arme des Carabiniers sont les suivantes :

- a) prévention et répression des fraudes au préjudice de la qualité des produits agro-alimentaires;
- b) contrôles découlant de la législation communautaire relative à l'agrosylviculture et à l'environnement, et contribution aux activités visant à assurer le respect de la législation en matière de sécurité alimentaire des consommateurs et de biosécurité en général;
- c) surveillance, prévention et répression des dommages causés à l'environnement, tout spécialement en ce qui concerne la protection de la faune et des ressources naturelles nationales ainsi que l'évaluation des dommages environnementaux, et collaboration à l'exécution des missions visées à l'article 35 du décret législatif n° 300 du 30 juillet 1999;
- d) détection et constatation des infractions aux dispositions de loi relatives à la protection des eaux contre la pollution, ainsi que des dommages environnements y afférents;
- e) répression des trafics et évacuations illicites de déchets;
- f) aide à la prévention et à la répression de préjudices commis à l'encontre d'animaux;
- g) prévention et répression des infractions en rapport avec des incendies de forêt;
- h) détection et contrôle de l'application des conventions internationales relatives à l'environnement, en particulier celles portant sur la protection des forêts ainsi que sur la biodiversité végétale et animale;
- i) surveillance des territoires comprenant des zones naturelles protégées présentant un intérêt national et international ainsi que d'autres zones protégées selon les modalités prévues par la législation applicable, à l'exception des eaux maritimes bordant lesdites zones;
- l) protection et sauvegarde des réserves naturelles de l'Etat reconnues d'intérêt national et international ainsi que d'autres biens destinés à la préservation de la biodiversité animale et végétale;
- m) lutte contre le commerce illégal et contrôle du commerce international et de la détention de spécimens provenant d'espèces faunistiques et floristiques menacées d'extinction, protégés dans le cadre de la Convention CITES entrée en application aux termes de la loi n° 874 du 19 décembre 1975 et de la législation nationale, communautaire et internationale en la matière, sauf cas prévus aux articles 10, par. 1, al. b), et 11;
- n) contribution à l'observation et au contrôle du territoire en vue de prévenir l'instabilité hydrogéologique, et coopération à l'exécution d'activités de police des eaux requises à titre exceptionnel;
- o) observation du manteau neigeux et prévision des risques d'avalanches, et activités de conseil et travaux statistiques y afférents;
- p) travaux de recherche liés au transfert de compétences, en particulier pour ce qui concerne le relevé qualitatif et quantitatif des ressources forestières, notamment dans l'optique de la réalisation de l'inventaire forestier national, observation de l'état phytosanitaire des forêts, contrôle des niveaux de pollution dans les écosystèmes forestiers, et observation du territoire d'une manière générale par le biais de la collecte, du traitement, de l'archivage et de la diffusion de données, notamment concernant les zones touchées par des incendies;
- q) tâches liées à la gestion et au développement des relations visées à l'article 24 de la loi n° 97 du 31 janvier 1994;
- r) activités de soutien aux missions dont est chargé le ministère des Politiques agricoles, alimentaires et forestières consistant à représenter et protéger les intérêts forestiers nationaux dans les instances communautaires et internationales et à assurer le lien avec les politiques forestières régionales;
- s) éducation à l'environnement;

- t) contribution aux services publics de secours et aux interventions de la protection civile d'envergure nationale sur tout le territoire italien, à l'exception des opérations de secours en montagne;
- u) protection du paysage et de l'écosystème;
- v) contribution au contrôle du respect des dispositions de la loi n° 363 du 24 décembre 2003.

(...) »

Article 12 - Effectifs du Corps forestier de l'Etat (résumé)

« Le paragraphe 1er fait état des accroissements d'effectifs affectés aux forces et organes bénéficiant de dotations en personnel (les Carabiniers, etc.), établis sur la base d'une grille correspondant au personnel du Corps forestier de l'Etat en charge des fonctions qui leur ont été dévolues, telles qu'elles ressortent d'un tableau annexé au décret législatif n° 177/2016.

Le paragraphe 2 dispose que le chef du Corps forestier de l'Etat est tenu de prendre, dans les 60 jours qui suivent la date d'entrée en vigueur du décret, une mesure précisant l'administration - Arme des Carabiniers, Corps national des sapeurs-pompiers, *Guardia di Finanza* ou ministère des Politiques agricoles, alimentaire et forestières – à laquelle chaque agent est affecté eu égard à l'emploi et aux fonctions exercées au moment de la prise d'effet du décret (tous les agents qui s'acquittent de fonctions dévolues aux Carabiniers sont ainsi incorporés au sein des Carabiniers, tandis que les agents attachés aux unités maritimes et navales ainsi que ceux en poste dans les services de secours en montagne sont intégrés à la *Guardia di Finanza*), en tenant compte des fonctions exercées par les intéressés au cours des cinq dernières années, de leur expérience professionnelles, des compétences spécialisées qu'ils ont acquises, de leur âge, etc.

Aux termes du paragraphe 3, les postes susceptibles d'être transférés vers d'autres branches de l'administration (civile) doivent également, dans les mêmes délais, être répertoriés en tenant compte des compétences des agents concernés du Corps forestier de l'Etat, qui se verront accorder un complément ad hoc de rémunération. Les ordres de transfert concernant ces postes, les critères à appliquer pour les procédures de mobilité et les tableaux d'équivalences des emplois seront fixés dans un décret du Président du Conseil des Ministres, sur proposition du Ministre de la Simplification et de l'Administration publique, en accord avec le Ministre de l'Economie et des Finances.

Le paragraphe 4 dispose que les agents du Corps forestier de l'Etat dissous peuvent soumettre, dans les 20 jours suivant la publication du décret susmentionné du Président du Conseil des Ministres, une demande de transfert auprès d'une autre administration publique répertoriée dans ledit décret et indiquer si, en cas de rejet de leur demande, ils entendent accepter le poste auquel ils ont été initialement affectés (auquel cas, le transfert deviendra définitif).

Le paragraphe 6 explique que d'autres possibilités de réaffectation doivent être examinées en concertation avec les syndicats pour ce qui concerne les anciens agents du Corps forestier de l'Etat dont la demande de transfert n'a pas abouti sans qu'ils aient expressément accepté de prendre le poste auquel il avait été initialement prévu de les réaffecter et qui n'ont pas été transférés à la date du 15 novembre 2016. Les agents du Corps forestier de l'Etat ainsi transférés se verront accorder, sur le plan financier, le traitement correspondant à leur nouveau poste (conformément à l'article 30§2^{quinquies} du décret législatif n° 165/2001). Si aucune autre possibilité de réaffectation n'a été trouvée à la date du 31 décembre 2016, les agents concernés cesseront d'être attachés au secteur des personnels de sécurité et leur contrat d'emploi sera suspendu pour une durée de 24 mois (48 mois dans certains cas), période durant laquelle les intéressés percevront une indemnité équivalant à 80% de leur rémunération et de l'allocation complémentaire spéciale (conformément à l'article 33§8 du décret législatif n° 165/2001). »

Article 14 - Arme des Carabiniers

« (...) »

2. Les agents du Corps forestier de l'Etat intégrés au sein de l'Arme des Carabiniers passent juridiquement sous statut militaire.

(...)

21. Dans l'attente du renouvellement des instances de représentation prévu par l'article 2257, les agents du Corps forestier de l'Etat intégrés au sein des Carabiniers sont invités à élire, en application de la procédure extraordinaire et dans le respect des critères énoncés à l'article 935 du décret du n° 90 du 15 mars 2010 du Président de la République, leurs délégués appelés à siéger dans les conseils de représentation de base visés à l'article 875 dudit décret et mis en place au Commandement mentionné à l'article 174-bis, par. 2, al. a) ainsi qu'au Service central de l'Ecole du Corps forestier et aux centres de commandement régionaux intégrés au sein de l'Arme des Carabiniers, qui seront regroupés, aux seules fins électorales, en trois unités de base en fonction de la zone géographique.

22. Dans l'attente du renouvellement des instances de représentation prévu par l'article 2257, les délégués des conseils de base élus conformément à la procédure prévue au paragraphe 21 sont invités à élire huit représentants, à raison de deux pour chacune des catégories visées à l'article 872 du décret n° 90 du 15 mars 2010 du Président de la République, qui constitueront les conseils représentatifs intermédiaires mis en place au Commandement mentionné à l'article 174-bis, par. 2, al. a).

23. Dans l'attente du renouvellement des instances de représentation prévu par l'article 2257, les délégués des conseils intermédiaires élus conformément à la procédure prévue au paragraphe 22 sont invités à élire un représentant, qui siègera, avec droit de vote, aux réunions de la Section des Carabiniers du Conseil central de représentation militaire et des commissions inter-forces des différentes catégories. Sera élu le délégué qui aura obtenu le plus grand nombre de voix de préférence ; il représentera de manière unitaire les catégories des agents forestiers. »

Article 18 - Dispositions transitoires et finales

« 1. L'Arme des Carabiniers subroge le Corps forestier de l'Etat dans ses droits et obligations juridiques, y compris les droits et obligations résultant de la signature d'accords relatifs à la surveillance de territoires comportant des zones naturelles protégées d'importance nationale et internationale ainsi que des contrats d'emploi individuels conclus avec des agents recrutés en vertu de la loi n° 124 du 5 avril 1985, sans préjudice des accords de collaboration passés avec les administrations et organes publics chargés des fonctions visées aux articles 9, 10 et 11, dont l'exécution sera confiée aux administrations dont il est ici question.

(...) »

18. Décret du Président du Conseil des Ministres (DPCM) du 21 novembre 2016

Article 1er (Objet et finalité)

« 1. Le présent décret fixe :

- les effectifs du Corps forestier de l'Etat qui pourront solliciter leur transfert dans une autre administration de l'Etat conformément aux procédures en matière de mobilité;
- les tableaux d'équivalence des agents du Corps forestier de l'Etat aux fins de leur incorporation dans les registres des personnels des administrations de l'Etat conformément aux règlements professionnels régissant le secteur ministériel;
- le nombre de postes disponibles dans les administrations de l'Etat auxquels pourront être réaffectés les agents du Corps forestier de l'Etat qui en feront la demande, ventilé selon les

administrations, le siège territorial, le statut du personnel à réaffecter, le domaine d'emploi et la marge financière de l'administration de destination;
- les critères à appliquer pour les procédures de mobilité. »

Article 2 (Détermination des effectifs)

« 1. Il ressort du recensement des postes disponibles et des besoins respectifs des administrations de l'Etat établi par le Département de la Fonction publique auprès de la Présidence du Conseil des Ministres que les postes occupés par des agents du Corps forestier de l'Etat pouvant solliciter leur transfert dans une autre administration en application de l'article 12, par. 3, du décret législatif du 19 août 2016 sont au nombre de 607.

2. Les effectifs indiqués au paragraphe 1er comprennent 59 agents relevant des catégories visées à l'article 18, par. 9, du décret législatif n° 177 de 2016, qui doivent être inclus d'office dans les effectifs admis à être réaffectés auprès des administrations de l'Etat répertoriées dans le présent décret et qui seront dirigés de préférence vers le ministère des Politiques agricoles, alimentaires et forestières. »

Article 5 (Demande de mobilité)

« 1. L'Inspection générale du Corps forestier de l'Etat est tenue de communiquer au Département de la Fonction publique par voie électronique - sur un support informatique autorisant l'acquisition des données sur le portail « Mobilité.gov » - les mesures adoptées conformément à l'article 12, par. 2, du décret législatif n° 177 de 2016, en précisant le service dans lequel travaille chaque agent et en fournissant tous autres renseignements qui pourraient être utiles pour les besoins des procédures de mobilité visées dans le présent décret. Peuvent participer aux procédures de mobilité prévues par le présent décret les agents concernés par lesdites mesures, à l'exception de ceux appelés à prendre leur retraite avant le 31 décembre 2016.

(...). »

Article 6 (Préférences d'affectation)

« 1. Les agents visés à l'article 5, par. 2, sont tenus de faire connaître au Département de la Fonction publique, *via* le portail "Mobilité.gov", leurs préférences d'affectation en remplissant le formulaire disponible sur ce même portail selon les modalités et procédures qui s'y trouvent indiquées et en tenant compte de ce que l'offre du ministère des Politiques agricoles, alimentaires et forestières est réservée aux agents visés à l'article 2, par. 2, en raison des dispositions de l'article 18, par. 9, du décret législatif n° 177 de 2016, aux termes duquel la préférence sera donnée à l'intégration du personnel concerné dans les effectifs dudit ministère.

2. Les préférences d'affectation doivent être impérativement communiquées dans les 20 jours suivant la publication de l'offre. Passé ce délai, elles seront irrecevables.

3. Les agents du Corps forestier de l'Etat sont invités à exprimer leurs préférences par administration et parmi les postes disponibles dans le périmètre de la province ou de l'agglomération où se situe leur lieu de travail. Les agents peuvent formuler leurs préférences non seulement pour les postes disponibles dans des administrations ayant leur siège dans le périmètre de leur province ou agglomération, mais aussi pour des postes disponibles dans d'autres provinces ou agglomérations du pays. L'affectation doit prendre en considération les critères énoncés aux articles 7 et 8.

4. Les agents visés à l'article 5, par. 1, peuvent indiquer, dans leurs préférences d'affectation, s'ils envisagent, dans l'hypothèse où leur demande ne serait pas acceptée, de rester affectés à l'administration de destination déterminée par la mesure adoptée au titre de l'article 12, par. 2, du décret législatif n° 177 du 19 août 2016; en pareil cas, la non-acceptation des préférences aura pour effet de rendre la décision d'affectation définitive. En l'absence d'indication quant à leur intention de rester affectés à l'administration de destination, le rejet

de leur demande emportera les conséquences prévues à l'article 12, par. 6, du décret législatif n° 177 du 19 août 2016.

5. Les agents visés à l'article 5, par. 1, qui n'expriment aucune préférence d'affectation dans les délais requis et selon les modalités prévues dans le présent article sont censés avoir été définitivement affectés à l'administration de destination déterminée par la mesure adoptée au titre de l'article 12, par. 2, du décret législatif n° 177 du 19 août 2016.

6. Les agents visés à l'article 2, par. 2, qui n'expriment pas de préférences d'affectation dans les délais impartis et selon les modalités prévues dans le présent article, ou qui ne devraient pas partir à la retraite selon les procédures indiquées dans le présent décret, seront affectés de manière unilatérale par le Département de la Fonction publique, compte tenu des postes vacants dans les effectifs des administrations de destination situées dans le périmètre de la même province/agglomération ou, à défaut, de la même région. »

19. Dans son arrêt n° 170/2019 du 16 avril 2019, la Cour constitutionnelle a estimé que la loi n° 124/2015 et son décret d'application n° 177/2016 portant restructuration du Corps forestier et incorporation de son personnel dans différentes branches de l'Administration publique, y compris des forces militaires, n'étaient pas contraires à la Constitution, dans la mesure où un juste équilibre avait été trouvé entre deux impératifs conflictuels, à savoir la nécessité de réorganiser les services forestiers et celle de préserver les emplois concernés.

c) Droits et devoirs respectifs des personnels de la police civile et des forces militaires, notamment pour ce qui est de leur représentation.

20. Décret législatif n° 195 du 12 mai 1995 portant application de l'article 2 de la loi n° 216 du 6 mars 1992 relative aux procédures régissant la teneur de la relation d'emploi du personnel des forces de police et des forces armées, entré en vigueur le 11 juin 1995

Article 2 - Mesures

« 1. Le décret du Président de la République visé à l'article 1, par. 2, concernant [l'emploi du] personnel des forces de police s'applique :

A) aux forces de police sous statut civil (Police nationale, Corps de police pénitentiaire et Corps forestier de l'État), à l'issue d'un accord syndical signé, d'une part, par une délégation des pouvoirs publics composée du Ministre de la Fonction publique, qui la préside, et des Ministres de l'Intérieur, du Trésor, de la Défense, des Finances, de la Justice et des Politiques agricoles et forestières ou des Sous-secrétaires d'État respectivement délégués et, d'autre part, par une délégation syndicale composée des représentants des organisations syndicales représentatives au niveau national du personnel de la Police nationale, du Corps de police pénitentiaire et du Corps forestier de l'État, dûment répertoriées par décret du Ministre de la Fonction publique conformément aux dispositions en vigueur applicables à la Fonction publique en matière de vérification de la représentativité syndicale. La représentativité est établie sur la base du nombre d'adhérents et de voix obtenues aux élections syndicales. Les modalités d'expression de ces données, les formes de représentation y afférentes et les attributions respectives sont définies aux termes d'un accord spécifique conclu par les délégations précitées des pouvoirs publics et des syndicats, incorporé dans un instrument juridique par décret du Président de la République, dans le respect des procédures prévues à l'article 7, paragraphes 4 et 11 ; dans l'attente de son entrée en vigueur, le décret précité du Ministre de la Fonction publique tient compte uniquement du nombre d'adhérents de chaque syndicat ;

B) aux forces de police sous statut militaire (Carabiniers et *Guardia di Finanza*), à l'issue d'une concertation entre les Ministres indiqués sous A) ou les Sous-secrétaires d'État

respectivement délégués, à laquelle participent, au sein des délégations mandatées par les Ministres de la Défense et des Finances, les Commandants généraux des Carabiniers et de la *Guardia di Finanza* ou leurs délégués et les représentants du Conseil central de représentation (COCER -Sections Carabiniers et *Guardia di Finanza*).

2. Le décret du Président de la République visé à l'article 1, par. 2, concernant le personnel des forces armées s'applique à l'issue d'une concertation entre les Ministres de la Fonction publique, du Trésor et de la Défense, ou les Sous-secrétaires d'État respectivement délégués, à laquelle participent, au sein de la délégation mandatée par le Ministre de la Défense, le Chef d'état-major de la Défense ou ses délégués et les représentants du Conseil central de représentation (COCER - sections Armée de terre, Marine nationale et Force aérienne).

3. Les délégations des organisations syndicales visées au paragraphe 1, sous A) sont composées de représentants de chacune desdites organisations. Dans les délégations mandatées par les ministères de la Défense et des Finances indiquées au paragraphe 1, sous B), et au paragraphe 2, la participation des instances de représentation militaires se fait par l'intermédiaire des représentants de chacune des sections du Conseil central de représentation (COCER), de manière à permettre la représentation de toutes les catégories concernées.(...) »

Article 3 - Forces de police sous statut civil

« 1. Pour les membres des forces de police sous statut civil, les matières ouvertes à concertation visées à l'article 2, par. 1, sous A), concernent :

- a) la rémunération de base et ses compléments ;
- b) les indemnités de départ et les régimes de retraite complémentaire, au sens de l'article 26, par. 20, de la loi n° 448 (a) du 20 décembre 1998 ;
- c) la durée de travail hebdomadaire maximale ;
- d) les critères retenus pour la détermination de la durée de travail obligatoire journalière et hebdomadaire, ainsi que pour la fixation du système de tableau de service ;
- e) les mesures d'incitation visant à améliorer l'efficacité du service ;
- f) les congés annuels et les congés spéciaux ;
- g) les congés pour convenance personnelle ou pour raisons de santé ;
- h) les courtes périodes d'absence pour raisons personnelles ;
- i) les absences, détachements et autorisations à des fins syndicales ;
- l) la rémunération des heures de mission, de transfert et de travail supplémentaire ;
- m) les critères généraux en matière de formation et de mise à niveau professionnelle ;
- n) les critères régissant la constitution d'organes de contrôle de la qualité et de la salubrité des cantines et économats, ainsi que la gestion des structures d'assistance au personnel ;
- o) la mise en place de caisses complémentaires au Service national de santé, conformément à l'article 9 du décret législatif n° 229 du 19 juin 1999.

2. Les procédures de négociation prévues à l'article 2, par. 1, sous A) règlent les questions relevant du paragraphe 1, les relations syndicales et la durée de validité des conventions collectives nationales régissant l'administration, la structure contractuelle et les relations entre les différents niveaux. Chaque administration définit, aux termes d'un accord, des niveaux autonomes de négociation, dans le respect des contraintes budgétaires résultant de ses instruments de programmation annuelle et pluriennale. Les questions visées au paragraphe 1 font l'objet de négociations collectives complémentaires, dans les limites établies par la convention collective nationale, entre les parties et selon les procédures de négociation fixées par ces dernières. Ces négociations complémentaires peuvent avoir une portée locale. Les administrations publiques ne peuvent signer aucun accord local qui serait contraire aux restrictions stipulées dans l'accord issu des procédures de négociation susmentionnées ou qui entraîneraient une charge non prévue dans les instruments de programmation annuelle et pluriennale de chaque administration. Les clauses non conformes à cette obligation sont frappées de nullité et ne peuvent être appliquées. Les accords passés au niveau local doivent être transmis, assortis d'un rapport technique et financier spécifique, à la Présidence du Conseil des Ministres - Département de la Fonction publique - et au ministère du Trésor, du Budget et de la Programmation économique qui, dans les trente jours suivant leur réception, sont tenus de se prononcer sur leur conformité économique et financière.

3. Les dispositions qui précèdent ne remettent pas en cause l'autonomie décisionnelle des administrations dans les domaines non couverts par les négociations collectives.

4. Les organes admis à exercer des fonctions syndicales au niveau local sont reconnus comme tels sur la base de leur représentativité, laquelle est déterminée au vu des résultats obtenus aux élections syndicales selon les critères énoncés dans l'accord définissant les modalités d'expression des résultats électoraux et les formes de représentation y afférentes. Dans l'attente de l'entrée en vigueur du décret du Président de la République donnant effet à l'accord susmentionné, les dispositions prévues en la matière par la législation applicable avant la prise d'effet dudit décret demeurent valables. »

Article 4 - Forces de police sous statut militaire

« 1. Pour les membres des forces de police sous statut militaire, les matières ouvertes à concertation visées à l'article 2, par. 1, sous B), concernent :

- a) la rémunération de base et ses compléments ;
- b) les indemnités de départ et les régimes de retraite complémentaire, au sens de l'article 26, par. 20, de la loi n° 448 (a) du 20 décembre 1998 ;
- c) la durée de travail hebdomadaire maximale ;
- d) les congés ;
- e) les congés pour convenance personnelle ou pour raisons de santé ;
- f) les courtes périodes d'absence pour raisons personnelles ;
- g) la rémunération des heures de mission, de transfert et de travail supplémentaire ;
- h) les critères généraux en matière de formation et de mise à niveau professionnelle ;
- i) les critères régissant la constitution d'organes de contrôle de la qualité et de la salubrité des cantines et économats, le développement des activités de protection sociale et de bien-être individuel, notamment pour ce qui concerne la progression et l'information culturelle du personnel, ainsi que la gestion des structures d'assistance au personnel.
- l) la mise en place de caisses complémentaires au Service national de santé, conformément à l'article 9 du décret législatif n° 229(b) du 19 juin 1999. (...)

(...)

3. Sans préjudice des dispositions énoncées au paragraphe 2, les procédures relatives à la conclusion d'accords par voie de concertation visées à l'article 2, par. 1, sous B), déterminent et régissent les modalités par lesquelles s'exercent à l'égard du COCER l'information et les formes de participation concernant les matières faisant l'objet de concertation. »

Article 7 - Procédures

« 1. Les procédures relatives à la publication des décrets du Président de la République visés à l'article 2 sont enclenchées par le Ministre de la Fonction publique au moins quatre mois avant la date d'expiration prévue par les précédents décrets. Les organisations syndicales représentant le personnel des forces de police sous statut civil peuvent, dans les mêmes délais, soumettre des propositions et requêtes concernant les matières couvertes par ces mêmes procédures. Le Conseil central de représentation militaire inter-forces peut, dans les délais précités, présenter ses propositions et requêtes - lesquelles peuvent au besoin être soumises séparément pour les sections des Carabiniers, de la *Guardia di Finanza* et les Forces armées - au Ministre de la Fonction publique, au Ministre de la Défense et, pour la *Guardia di Finanza*, au Ministre (de l'Economie et) des Finances, par l'intermédiaire des Etats-majors des Forces armées ou des Commandements généraux correspondants.

1-bis. Les procédures prévues à l'article 2 sont entamées simultanément et menées de front au fil de leurs phases successives, jusqu'à la signature d'un éventuel accord syndical pour les forces de police sous statut civil et la signature des diverses mesures envisagées pour les forces de police sous statut militaire et les forces armées.

(...)

3. Les négociations en vue de la conclusion de l'accord syndical concernant les forces de police sous statut civil visées à l'article 2, par. 1, sous a), se déroulent lors de réunions auxquelles participent les représentants des organisations syndicales habilitées à y prendre part, conformément à la disposition précitée, et prennent fin à la signature d'un seul et unique éventuel accord syndical.

(...)

5. Les travaux relatifs à l'élaboration des mesures concernant les forces de police sous statut militaire visées à l'article 2, par. 1, sous b) se déroulent lors de réunions auxquelles participent les délégués des unités de commandement général de l'Arme des Carabiniers et du Corps de la *Guardia di Finanza* ainsi que des représentants des sections correspondantes du Conseil central de représentation militaire, et prennent fin à la signature du projet de mesures sur lequel un accord a été trouvé.

(...). »

21. Décret du Président de la République n° 90 du 15 mars 2010, entré en vigueur le 9 octobre 2010

Article 751 - Comportements passibles des arrêts de rigueur

« 1.a) Constituent des comportements passibles des arrêts de rigueur:

(...)

11) l'appartenance de militaires à des associations syndicales et leur participation à des activités syndicales (...) (article 1475§2 du Code);

(...)

45) le traitement, par des organes de représentation militaire, de questions que la loi ne les autorise pas à examiner ;

46) la communication volontaire ou involontaire à la presse ou aux médias de déclarations faites au nom d'un organe de représentation militaire. Dérogent à cette règle les organes qui composent le Conseil central de représentation militaire (COCER) pour ce qui touche aux questions du ressort de l'organe de représentation concerné ;

47) la participation, par des personnes affirmant être membres d'un organe de représentation militaire, à des initiatives, réunions, ordres du jour, appels, manifestations ou débats sans autorisation préalable de l'instance hiérarchique compétente, dès lors que cela nuit aux intérêts des forces armées;

48) les activités de représentation extérieures aux organes dont les intéressés sont membres, exercées sans autorisation préalable de l'instance hiérarchique compétente;

49) les contacts répétés, en qualité de membre d'un organe de représentation militaire, avec des organismes extérieurs aux Forces armées, sans autorisation préalable de l'instance hiérarchique compétente;

(...)

55) le non-respect des dispositions relatives au fonctionnement de l'organe de représentation militaire auquel appartient l'intéressé. »

Article 878 – Dispositions générales

« 1. Les organes du système de représentation ont compétence pour examiner des problèmes de deux ordres, à savoir ceux relatifs aux matières qui, par leur importance et leur complexité, doivent être traitées par le Conseil central de représentation militaire, et ceux relatifs aux instances collectives et locales dont le règlement repose nécessairement sur un dialogue

entre les unités des forces armées ou du corps armé, les organes intermédiaires et les organes de base de la représentation, et les autorités militaires compétentes.

2. La nature spécifique des matières qui sont, au regard de la loi, du ressort des organes de représentation est précisée dans les articles qui suivent. Les questions relatives à l'organisation, à la formation, aux opérations, au secteur logistique et opérationnel, aux relations fonctionnelles hiérarchiques et au déploiement du personnel en sont d'office exclues. »

Article 879 - Compétences du Conseil central de représentation militaire (COCER)

« 1. Le COCER formule des avis, propositions et requêtes portant sur toutes les matières couvertes par les dispositions législatives ou réglementaires concernant le statut, la rémunération et la protection juridique, économique, sociale, sanitaire, culturelle et morale du personnel militaire. »

22. Décret législatif n° 66 du 15 mars 2010 – Code militaire, entré en vigueur le 9 octobre 2010

Article 1475 - Restrictions relatives à l'exercice du droit d'association et interdiction de faire grève

« 1. La constitution d'associations ou de cercles de militaires est subordonnée à l'autorisation préalable du Ministre de la Défense.

2. Les militaires ne peuvent créer des associations syndicales ni adhérer à des associations syndicales.* *[disposition modifiée depuis le 21 juin 2018 suite à l'arrêt n° 120/2018 de la Cour constitutionnelle]*

3. Les militaires ne peuvent adhérer à des associations considérées secrètes par la loi ni à des associations incompatibles avec les devoirs découlant du serment qu'ils ont prêté.

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

Chapitre III – Organes de représentation militaire

Article 1476 – Organe central, organe intermédiaire, organe de base

« 1. Des organes de représentation des personnels militaires sont mis en place et dotés des compétences indiquées dans les articles du présent chapitre.

2. Les organes de représentation militaire se composent :

- a) d'un organe central national et inter-forces articulé, selon les besoins, en différentes commissions inter-forces catégorielles (A) officiers, B) adjudants/inspecteurs, C) sergents/officiers de police et D) personnel permanent/sous contrat à durée déterminée, sans préjudice du nombre total de représentants) – et en sections d'une force armée ou d'un Corps armé – Armée de terre, Marine militaire, Armée de l'air, Carabiniers et *Guardia di Finanza* ;
- b) d'un organe intermédiaire auprès des hauts commandements ;
- c) d'un organe de base auprès des unités au plus bas niveau compatible avec la structure de chaque force armée ou Corps armé.

3. L'organe central et les organes intermédiaires se composent d'un nombre fixe de délégués de chacune des catégories suivantes (A) officiers, B) adjudants/inspecteurs, C) sergents/officiers de police et D) personnel permanent/sous contrat à durée déterminée, sans préjudice du nombre total de délégués) . L'organe de base est composé des représentants de chacune des catégories précitées, présentes au niveau considéré. Dans l'organe central, la représentation de chacune des forces armées ou du Corps armé est proportionnelle à son importance numérique. »

Article 1477 – Procédure relative aux élections

« 1. L'élection des représentants dans les divers organes de base intervient au terme d'un scrutin direct, nominatif et secret.

2. L'élection des représentants dans les organes intermédiaires relève de la compétence des représentants élus dans les organes de base, qui sont choisis en leur sein au terme d'un scrutin direct, nominatif et secret. Chacun des représentants de la base exprime au maximum deux tiers des voix par rapport au nombre des délégués à élire. La même procédure est utilisée pour l'élection des délégués de l'organe central par les représentants des organes intermédiaires.

3. Les élus ayant le statut de militaires de carrière restent en fonction pendant quatre ans et sont immédiatement rééligibles une seule fois.

4. Les élus, qu'ils soient militaires de carrière ou appelés, sont, s'ils mettent fin à leur mandat de manière anticipée, remplacés pour la période restante par les militaires qui, lors des votes au premier ou deuxième tour, se sont classés immédiatement derrière le dernier élu. »

Article 1478 – Réunions, compétences, activités

« 1. En principe, l'organe central de représentation se réunit sous forme de session à laquelle participent toutes les sections existantes, afin de formuler avis, propositions et requêtes selon les compétences qui leur sont conférées.

2. Cette session, qui a lieu au moins une fois par an, est chargée de définir un programme de travail et d'en vérifier l'application.

3. Les réunions des sections constituées au sein de l'organe central de représentation sont convoquées chaque fois que les avis et propositions à formuler et les requêtes à présenter concernent exclusivement les forces armées ou les corps armés. Les réunions des commissions constituées au sein de l'organe central de représentation sont convoquées chaque fois que les avis et propositions à formuler et les requêtes à présenter concernent des catégories individuelles de personnel.

4. Les compétences de l'organe central de représentation portent sur la formulation d'avis, propositions et requêtes sur toutes les matières couvertes par des dispositions législatives ou réglementaires concernant le statut, la rémunération et la protection juridique, économique, sociale, sanitaire, culturelle et morale du personnel militaire. Les militaires du service national élus dans les organes intermédiaires doivent être entendus sur les avis, propositions et requêtes relatives aux matières inhérentes au service national. Ces avis, propositions et requêtes sont communiqués au Ministre de la Défense, qui les transmet pour information aux commissions permanentes des deux Chambres compétentes en la matière, à la demande de ces dernières.

5. L'organe central de représentation militaire peut être entendu, à sa demande, par les commissions permanentes des deux Chambres compétentes en la matière, sur les questions visées au paragraphe 4 et selon les procédures prévues par les règlements parlementaires.

6. Les organes de représentation militaire, les organes intermédiaires et les organes de base décident, de concert avec les commandements et les organes de l'administration militaire, des formes et modalités retenues pour l'examen des questions visées dans le présent article.

7. L'organisation, l'entraînement, les opérations, le volet logistique et opérationnel, les rapports hiérarchiques et fonctionnels, de même que le recrutement de personnel, sont de toute manière exclus des compétences attribuées aux organes de représentation.

8. Les organes de représentation sont en outre chargés de formuler les demandes à caractère collectif portant sur les domaines d'intérêt suivants :

- a) conservation des postes de travail durant le service militaire, qualifications professionnelles, insertion dans le monde du travail à l'issue du service militaire ;
- b) indemnités en cas d'accidents et de handicaps survenus dans le cadre ou en raison du service ;
- c) intégration du personnel militaire féminin ;
- d) activités d'assistance, culturelles, récréatives et de promotion sociale, notamment en faveur de l'entourage familial ;
- e) organisation des salles de réunion et des services de restauration collective ;
- f) conditions d'hygiène et de santé ;
- g) logement

9. Les organes de représentation sont convoqués par la présidence, sur son initiative ou à la demande d'un cinquième de leurs membres, dans le respect des contraintes de service.

10. S'agissant des mesures adoptées en matière d'activités d'assistance, culturelles, récréatives ou de promotion sociale, notamment en faveur de l'entourage familial, l'administration militaire compétente peut solliciter le concours des organes de représentation intermédiaires ou de base, dans ses rapports avec les régions, les provinces et les communes. »

Article 1929 – Suspension de la conscription obligatoire et circonstances autorisant sa restauration

« 1. Les appels à l'exécution du service militaire obligatoire sont suspendus à compter du 1er janvier 2005.

(...) »

Article 2214-quater – Incorporation du personnel du Corps forestier dans l'Arme des Carabiniers

« 1. Le personnel est transféré du Corps forestier de l'Etat à l'Arme des Carabiniers, selon les critères d'équivalence de rangs militaires énoncés aux articles 632, 2212-octies et 2212-nonies, avec conservation de l'ancienneté acquise et maintien de l'ordre de classement établi aux fins d'admission à promotion tel qu'il résulte du rôle d'origine. Le statut de lieutenant attribué aux adjudants appelés à remplacer des agents chargés de missions de maintien de l'ordre correspond à la qualité de « principal » attribuée aux inspecteurs-chefs.

2. Les agents du Corps forestier de l'Etat incorporés dans l'Arme des Carabiniers passent juridiquement sous statut militaire.

(...)

20. Le personnel du Corps forestier de l'Etat réaffecté à l'Arme des Carabiniers : a) suivra un stage de formation militaire spécifique fixé par décision du Commandant général de l'Arme des Carabiniers ; b) sera nommé, au moment de sa réaffectation, et dans la mesure où le nouveau cadre organisationnel le permettra, à un poste de même rang, en tenant compte de la nécessité de préserver le caractère spécial et unitaire que revêt la protection de l'environnement, du territoire, des ressources aquifères et de la sécurité agro-alimentaire.

21. Dans l'attente du renouvellement des instances de représentation prévu par l'article 2257, les agents du Corps forestier de l'Etat réaffectés à l'Arme des Carabiniers seront invités à élire, en application de la procédure extraordinaire et dans le respect des critères énoncés à l'article 935 du décret du n° 90 du 15 mars 2010 du Président de la République, leurs délégués appelés à siéger dans les conseils de représentation de base visés à l'article 875 dudit décret et mis en place au Commandement dont il est question à l'article 174-bis, par. 2, al. a) ainsi qu'au Service central de l'Ecole du Corps forestier et aux centres de commandement régionaux incorporés dans l'Arme des Carabiniers, qui seront regroupés, aux seules fins électorales, en trois unités de base en fonction de la zone géographique.

22. Dans l'attente du renouvellement des instances de représentation prévu par l'article 2257, les délégués des conseils de représentation de base élus conformément à la procédure fixée au paragraphe 21 éliront huit représentants, à raison de deux pour chacune des catégories visées à l'article 872 du décret du n° 90 du 15 mars 2010 du Président de la République, qui constitueront le conseil représentatif intermédiaire mis en place au Commandement dont il est question à l'article 174-bis, par. 2, al. a).

23. Dans l'attente du renouvellement des instances de représentation prévu par l'article 2257, les délégués des conseils intermédiaires élus conformément à la procédure fixée au paragraphe 22 éliront un représentant, qui siègera, avec droit de vote, aux réunions de la Section des Carabiniers du Conseil central de représentation militaire et des commissions inter-forces des différentes catégories. Sera élu le délégué qui aura obtenu le plus grand nombre de voix de préférence ; il représentera de manière unitaire les catégories des agents forestiers. (...) »

23. Dans son arrêt n° 120 du 11 avril 2018, la Cour constitutionnelle a déclaré que l'article 1475 (2) du décret législatif n° 66 du 15 mars 2010 (code militaire) était inconstitutionnel, au motif qu'il interdisait au personnel militaire de constituer des syndicats. Elle a indiqué que l'article 1475 (2) devait être formulé comme suit : « Le personnel militaire peut constituer des syndicats dans les conditions et limites prévues par la loi ; il ne peut adhérer à d'autres syndicats ». La Cour a par conséquent maintenu l'interdiction faite au personnel militaire d'adhérer à d'autres syndicats.

TEXTES INTERNATIONAUX PERTINENTS

A – Conseil de l'Europe

1. La Convention européenne des droits de l'homme

24. La Convention européenne des droits de l'homme 1950 («la Convention») comprend les dispositions ci-après :

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'État. »

25. Selon la Cour européenne des droits de l'homme, les conditions de la vie militaire diffèrent de celles de la vie civile (Engel et autres c. Pays-Bas, requêtes n^{os} 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72 et 5370/72, arrêt du 8 juin 1976, paragraphes 54, 57, 59, 73 et 103). S'agissant de la restriction inscrite à l'article 11§2 de la Convention concernant les droits des forces armées, la Cour a plus particulièrement indiqué ce qui suit.

« Quand ils ont élaboré puis conclu la Convention, les Etats contractants possédaient dans leur très grande majorité des forces de défense et, par conséquent, un système de discipline militaire impliquant, par nature, la possibilité d'apporter à certains des droits et libertés des membres de ces forces des limitations ne pouvant être imposées aux civils. L'existence de pareil système, qu'ils ont conservé depuis lors, ne se heurte pas en soi à leurs obligations au titre de la Convention. (...) » (par. 57)

« 17. (...) Chaque Etat membre a compétence pour organiser son propre système de discipline militaire et jouit en la matière d'une certaine marge d'appréciation. (...) » (par. 59)

26. Dans l'affaire *Matelly c. France* (requête n° 10609/10, arrêt du 2 octobre 2014, paragraphes 56 à 58, 71 et 75 à 77), le requérant a contesté l'interdiction statutaire faite aux membres de la Gendarmerie de constituer des associations professionnelles ou des syndicats. La Cour a estimé que l'article 11 de la Convention autorisait les Etats parties à apporter des restrictions, même significatives, aux modes d'action et d'expression d'une association professionnelle créée par des militaires, ainsi qu'aux modes d'action et d'expression de ses membres à titre individuel. De telles restrictions ne devaient cependant pas priver entièrement les membres de l'association des droits que leur confère l'article 11 de la Convention. Les motifs invoqués par le Gouvernement à l'appui de la restriction faite au requérant n'étaient ni pertinents ni suffisants pour justifier une interdiction absolue d'adhérer à un groupement professionnel constitué pour la défense de leurs intérêts professionnels et moraux. Cette interdiction portait atteinte à l'essence même de la liberté garantie par l'article 11 de la Convention et constituait une violation de cette disposition (voir également *ADEFDROMIL c. France*, requête n° 32191/09, arrêt du 2 octobre 2014, paragraphes 55, 58 et 60 ; *Junta Rectora del Ertzainen Nazional Elkartasuna (ER.N.E) c. Espagne*, requête n° 45892/09, arrêt du 21 avril 2015, paragraphes 28 à 33).

2. Recommandations du Comité des Ministres

27. La Recommandation Rec(2001)10 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux Etats membres sur le Code européen d'éthique de la police, adoptée par le Comité des Ministres le 19 septembre 2001 lors de la 765^e réunion des Délégués des Ministres dispose ce qui suit.

« recommande aux gouvernements des États membres de s'inspirer, dans leurs législation et pratiques internes, et dans leurs codes de conduite en matière de police, des principes énoncés dans le « code européen d'éthique de la police » annexé à la présente Recommandation, en vue d'en assurer la mise en œuvre progressive. (...) »

« Aux termes de son Annexe, le code :

(...) s'applique aux forces ou services de police publics traditionnels ou à d'autres organes autorisés et/ou contrôlés par les pouvoirs publics, dont l'objectif premier consiste à assurer le maintien de l'ordre dans la société civile et qui sont autorisés par l'Etat à exercer la force et/ou des pouvoirs spéciaux pour atteindre cet objectif. »

« 32. Les personnels de police doivent bénéficier, en tant que fonctionnaires, d'une gamme de droits sociaux et économiques aussi étendue que possible. Ils doivent en particulier bénéficier du droit syndical ou de participer à des instances représentatives, du droit de percevoir une rémunération appropriée, du droit à une couverture sociale, et de mesures spécifiques de protection de la santé et de la sécurité tenant compte du caractère particulier du travail de la police. »

28. Recommandation CM/Rec (2010)4 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les droits de l'homme des membres des forces armées, adoptée le 24 février 2010, lors de la 1077e réunion des Délégués des Ministres

« Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a recommandé aux gouvernements des Etats membres :

1. de garantir le respect des principes énoncés dans l'annexe à la présente recommandation dans la législation et les pratiques nationales relatives aux membres des forces armées ;

(...)»

« L'Annexe à la recommandation précitée se lit ainsi :

« 2. Tout en tenant compte des caractéristiques spécifiques à la vie militaire, les membres des forces armées, quel que soit leur rang, doivent jouir des droits garantis au titre de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après « la Convention »), de la Charte sociale européenne et de la Charte sociale européenne révisée (ci-après « la Charte »), ainsi que d'autres instruments pertinents en matière de droits de l'homme, dans les limites des obligations liant chaque Etat.

(...)

53. L'exercice des droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association ne devrait 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 ou 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.

54. Les membres des forces armées devraient bénéficier du droit d'adhérer à des instances indépendantes défendant leurs intérêts et du droit syndical et de négociation collective. Lorsque ces droits ne sont pas accordés, la validité de la justification donnée devrait être réexaminée, et les restrictions inutiles et disproportionnées au droit à la liberté de réunion et d'association devraient être levées.

55. Aucune action disciplinaire ou toute mesure discriminatoire ne devrait être prise à l'encontre des membres des forces armées du seul fait de leur participation à des activités d'associations ou de syndicats militaires établis conformément à la loi.

(...)

57. Les paragraphes 53 à 56 ne devraient pas empêcher que des restrictions légitimes soient imposées à l'exercice de ces droits par les membres des forces armées.

(...) »

B – Organisation des Nations unies

29. Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (New York, 16 décembre 1966) comporte la disposition ci-après.

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.

(...). »

30. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (New York, 16 décembre 1966) comporte la disposition ci-après.

Article 22

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

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

C – Organisation internationale du travail

31. Convention n° 168 de l'OIT sur la promotion de l'emploi et la protection contre le chômage

Article 7

« Tout Membre doit formuler, comme objectif prioritaire, une politique visant à promouvoir le plein emploi, productif et librement choisi, par tous moyens appropriés, y compris la sécurité sociale. Ces moyens devraient comprendre notamment les services de l'emploi, la formation et l'orientation professionnelles. »

32. Recommandation n° 169 concernant la politique de l'emploi

« 10. Les Membres devraient adopter des politiques et prendre des mesures qui, tout en tenant compte de la législation et de la pratique nationales, devraient :

a) faciliter l'ajustement aux changements structurels aux niveaux global et sectoriel et au niveau de l'entreprise ainsi que le réemploi des travailleurs qui ont perdu leur emploi à la suite de changements structurels et technologiques ;

b) sauvegarder l'emploi ou faciliter le réemploi des travailleurs affectés en cas de vente, de transfert, de fermeture ou de déplacement d'une société, d'un établissement ou d'un équipement. »

33. Convention n° 29 concernant le travail forcé

Article 2

« 1. Aux fins de la présente convention, le terme travail forcé ou obligatoire désignera tout travail ou service exigé d'un individu sous la menace d'une peine quelconque et pour lequel ledit individu ne s'est pas offert de plein gré.

2. Toutefois, le terme travail forcé ou obligatoire ne comprendra pas, aux fins de la présente Convention :

a) tout travail ou service exigé en vertu des lois sur le service militaire obligatoire et affecté à des travaux d'un caractère purement militaire (...) »

34. Convention n° 87 sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical

Article 2

« Les travailleurs et les employeurs, sans distinction d'aucune sorte, ont le droit, sans autorisation préalable, de constituer des organisations de leur choix, ainsi que celui de s'affilier à ces organisations, à la seule condition de se conformer aux statuts de ces dernières. (...) »

Article 5

« Les organisations de travailleurs et d'employeurs ont le droit de constituer des fédérations et des confédérations ainsi que celui de s'y affilier, et toute organisation, fédération ou confédération a le droit de s'affilier à des organisations internationales de travailleurs et d'employeurs. (...) »

Article 9

« La mesure dans laquelle les garanties prévues par la présente convention s'appliqueront aux forces armées et à la police sera déterminée par la législation nationale. (...) »

35. Convention n° 98 concernant l'application des principes du droit d'organisation et de négociation collective

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. »

Article 5

« 1. La mesure dans laquelle les garanties prévues par la présente convention s'appliqueront aux forces armées et à la police sera déterminée par la législation nationale. (...) »

D – Union européenne

36. Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

Article 12 – Liberté de réunion et d'association

« 1. Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association à tous les niveaux, notamment dans les domaines politique, syndical et civique, ce qui implique le droit de toute personne de fonder avec d'autres des syndicats et de s'y affilier pour la défense de ses intérêts.

(...) »

37. Directive 2001/23/CE du 12 mars 2001 relative au maintien des droits des travailleurs en cas de transfert d'entreprises

(...) Article premier

« 1. a) La présente directive est applicable à tout transfert d'entreprise, d'établissement ou de partie d'entreprise ou d'établissement à un autre employeur résultant d'une cession conventionnelle ou d'une fusion.

b) Sous réserve du point a) et des dispositions suivantes du présent article, est considéré comme transfert, au sens de la présente directive, celui d'une entité économique maintenant son identité, entendue comme un ensemble organisé de moyens, en vue de la poursuite d'une activité économique, que celle-ci soit essentielle ou accessoire.

c) La présente directive est applicable aux entreprises publiques et privées exerçant une activité économique, qu'elles poursuivent ou non un but lucratif. Une réorganisation administrative d'autorités administratives publiques ou le transfert de fonctions administratives entre autorités administratives publiques ne constitue pas un transfert au sens de la présente directive. »

EN DROIT

REMARQUES PRELIMINAIRES

Sur le droit et la pratique internes pertinents

38. À titre préliminaire, le Comité prend note des modifications récemment apportées à la législation interne qui ont une incidence sur la présente réclamation.

39. La Cour constitutionnelle a été saisie (par le Tribunal administratif des Abruzzes - ordonnance n° 235 du 17 août 2017 -, le Tribunal administratif de la Vénétie - ordonnance n° 210 du 22 février 2018 – et le Tribunal administratif du Molise – ordonnance n° 690 du 7 décembre 2018)] d'une question portant sur la constitutionnalité de l'incorporation du Corps forestier dans l'Arme des Carabiniers. Dans son arrêt n° 170/2019 du 16 avril 2019, la Cour constitutionnelle a estimé que la législation pertinente était conforme à la Constitution, dans la mesure où un juste équilibre avait été trouvé entre la nécessité de réorganiser les services forestiers et celle de préserver les emplois concernés.

40. De plus, dans son arrêt n° 120/2018, la Cour a déclaré inconstitutionnelle la première partie de l'article 1475 (2) du décret législatif n° 66 du 15 mars 2010 (code militaire), qui interdisait au personnel militaire de former des syndicats. Elle a estimé que l'article 1475 (2) du code militaire disposant que « *le personnel militaire ne peut constituer des syndicats ni adhérer à d'autres syndicats* » devait être reformulé et libellé comme suit : « *le personnel militaire peut constituer des syndicats dans les conditions et limites prévues par la loi ; il ne peut adhérer à d'autres syndicats* ».

41. Le Comité note également que le texte de loi portant application de la décision n° 120/2018 de la Cour constitutionnelle n'a pas encore été adopté. S'agissant du droit de constituer des syndicats, la Cour a renvoyé à l'article 1475 (1) du code militaire, non mis en cause, selon lequel des associations militaires pouvaient être créées sur autorisation du Ministre de la Défense. La Cour a précisé que cette condition valait aussi pour les syndicats militaires, soulignant qu'en tout état de cause, les statuts de ces derniers devaient respecter les principes de démocratie et de neutralité et que leur structure, leur fonctionnement et leur financement devaient être contrôlés. S'agissant des limites, la Cour a maintenu l'interdiction pour le personnel militaire de faire grève. Concernant les autres restrictions, la Cour a estimé qu'une loi spécifique était nécessaire. Elle a ajouté que, dans l'attente de l'adoption d'une telle loi, les dispositions applicables aux organes de représentation du personnel militaire pouvaient être étendues aux syndicats, notamment les dispositions qui ne concernaient pas la structure, la formation, les opérations, le volet logistique et opérationnel, les relations hiérarchiques et le déploiement du personnel, dans la mesure où ces domaines étaient strictement liés à la préservation de valeurs et intérêts constitutionnellement protégés.

42. Le Comité rappelle qu'il statue selon la situation juridique en vigueur à la date de l'adoption de sa décision (Conseil européen des syndicats de police (CESP), c. France, réclamation n° 57/2009, décision sur le bien-fondé du 1er décembre 2010, par. 52). Dès lors que l'arrêt n° 120/2018 a été rendu par la Cour constitutionnelle après la date de dépôt de la réclamation, le Comité en examinera les implications pour la présente réclamation.

Sur le statut du corps forestier national et le champ d'application personnel de la réclamation

43. Le Comité relève que, jusqu'au 1er janvier 2017, le Corps forestier était une branche civile de la Police nationale, spécialisée dans la défense du patrimoine agroforestier italien et dans la protection de l'environnement, du paysage et de l'écosystème, et contribuant à des services de maintien de l'ordre et de sécurité publique ainsi qu'à la surveillance du territoire, en particulier dans les zones rurales et les régions de montagne. Il exerçait en outre des activités de police judiciaire et s'assurait de l'application des instruments de la législation nationale et internationale relatifs à la sauvegarde des ressources agro-environnementales, forestières et paysagères, à la protection du patrimoine naturel national et à la sécurité agro-alimentaire ; il était également chargé au niveau national, des interventions pour les services de la protection civile (article 1er de la loi n° 36/2004).

44. Depuis le 1er janvier 2017, le Corps forestier est incorporé dans l'Arme des Carabiniers (force de police militaire), en vertu de l'article 7 du décret législatif n° 177

du 19 août 2016. L'ancien Corps forestier fait donc désormais partie intégrante des forces armées de l'État et des autorités en charge du maintien de l'ordre, et ses membres sont assujettis au code de discipline militaire de l'Armée italienne ainsi qu'au code pénal militaire.

45. Les compétences de l'ancien Corps forestier concernant la lutte contre les incendies de forêt font ici exception: elles ont été confiées au Corps national des sapeurs-pompiers, institution civile qui relève du ministère de l'Intérieur. Certaines compétences ont par ailleurs été dévolues à la Police nationale, à la *Guardia di Finanza* et au ministère des Politiques agricoles, alimentaires et forestières. Selon les chiffres communiqués dans les décrets de transfert du 7 novembre 2016, 7.013 des 7.601 agents que comptait l'ancien Corps forestier ont été intégrés au sein de l'Arme des Carabiniers (force militaire), 40 dans la *Guardia di Finanza* (force militaire), 123 dans la Police (force civile), 379 dans le Corps national des sapeurs-pompiers et 46 au ministère des Politiques agricoles, alimentaires et forestières.

46. En ce qui concerne l'autorité hiérarchique, le Comité note que les unités chargées de la protection forestière, environnementale et agroalimentaire relèvent directement du Commandant général des Carabiniers et dépendent, sur le plan fonctionnel, de deux ministères - le ministère des Politiques agricoles, alimentaires et forestières pour les activités touchant à la sécurité alimentaire et à la protection des forêts, et le ministère de l'Environnement, de la Protection du territoire et de la Mer pour les activités liées aux tâches incombant à ce dernier. Le Commandement se compose de plusieurs sous-commandements, à savoir:

- le Commandement des Carabiniers pour la protection des forêts (*Comando Carabinieri per la Tutela Forestale*);
- le Commandement des Carabiniers pour la protection de la biodiversité et des parcs (*Comando Carabinieri per la Tutela della Biodiversità e dei Parchi*);
- le Commandement des Carabiniers pour la protection de l'environnement (*Comando Carabinieri per la Tutela Ambientale*);
- le Commandement des Carabiniers pour la protection agro-alimentaire (*Comando Carabinieri per la Tutela Agroalimentare*).

Les tâches spécialisées confiées à ce Commandement, qui compte quelque 8.500 militaires, consistent notamment à arrêter les braconniers, à enquêter sur les agissements portant atteinte à l'environnement, sur les constructions illégales et sur les denrées alimentaires contrefaites, à préserver les espèces animales protégées, à faire respecter les lois relatives aux espèces menacées, à prévenir et combattre les incendies de forêt et à gérer, en Italie, un certain nombre d'activités en rapport avec la Convention sur le commerce international des espèces menacées d'extinction.

47. Eu égard aux arguments soumis par les parties, le Comité considère que la présente réclamation concerne les agents qui appartenaient au Corps forestier avant le 1er janvier 2017 et qui, après cette date, sont passés sous statut militaire (les Carabiniers, les membres de la *Guardia di Finanza*) ou ont été réaffectés à des branches civiles de l'Administration, autres que celles couvertes par la convention collective applicable au secteur de la sécurité publique, ou dont le contrat d'emploi a été suspendu et/ou rompu à la suite de la refonte du Corps forestier.

Sur les dispositions de la Charte visées en l'espèce

48. Le Comité note que, dans leur réclamation enregistrée le 9 février 2017, l'UGL-CFS et le SAPAF invoquent les articles 1, 5 et 6 de la Charte, ainsi que les articles G et E de la Charte. Dans leur argumentation, ils précisent toutefois que leurs griefs ont trait à l'article 1§2, aux articles 5 et G, ainsi qu'à l'article 6§2 de la Charte. Dans leur réplique au mémoire du Gouvernement, ils mentionnent à nouveau l'article E, mais ne présentent aucun argument à ce titre.

49. Aussi le Comité se limitera-t-il à se prononcer sur la situation au regard des dispositions suivantes: article 1§2, articles 5 et G, et article 6§2 de la Charte.

I VIOLATION ALLEGUEE DE L'ARTICLE 1§2 DE LA CHARTE

50. L'article 1§2 de la Charte est rédigé comme suit :

Article 1 – Droit au travail

Partie I : « Toute personne doit avoir la possibilité de gagner sa vie par un travail librement entrepris. »

Partie II : « En vue d'assurer l'exercice effectif du droit au travail, les Parties contractantes s'engagent :

(...)

2. à protéger de façon efficace le droit pour le travailleur de gagner sa vie par un travail librement entrepris ; [...]. »

(...)

A – Argumentation des parties

1. Les organisations réclamantes

51. L'UGL-CFS et le SAPAF allèguent que le décret législatif n° 177/2016 est contraire à l'article 1§2 de la Charte au motif que l'intégration du Corps forestier, branche de la Police nationale sous statut civil, dans la force de police militaire que sont les Carabiniers méconnaît le droit des agents concernés de choisir librement un emploi civil.

52. L'UGL-CFS et le SAPAF font état des compétences et fonctions institutionnelles du Corps forestier telles que définies à l'article 1er de la loi n° 36/2004, et insistent sur le fait qu'elles revêtent depuis longtemps un caractère civil.

53. Ils rappellent que, depuis l'abolition du service militaire obligatoire en Italie (aux termes de la loi n° 331 de 2000, coulée par la suite dans le décret législatif n° 66/2010 - voir son article 1929), l'accès à l'emploi en tant que membre du personnel militaire ne peut se faire qu'à titre volontaire, en temps de paix.

54. Ils soulignent que l'imposition du statut militaire qui résulte du décret législatif n° 177/2016 ne correspond pas au libre choix du personnel concerné et affecte profondément leurs droits et obligations en matière d'emploi, notamment en ce qu'elle les contraint à participer à la défense armée du pays et à se plier aux mutations géographiques qui pourraient leur être ordonnées, à se soumettre à la discipline, à la législation et à la justice militaires, et à subir des restrictions touchant à leurs libertés et droits syndicaux, même pour les agents en charge exclusivement de tâches techniques et administratives.

55. Dans leur réplique à l'argument avancé par le Gouvernement, selon lequel quelque 600 postes avaient été mis à disposition en vue d'une réaffectation dans des services administratifs civils et qu'un tiers d'entre eux à peine avaient été pourvus en définitive, l'UGL-CFS et le SAPAF renvoient aux décisions de justice (arrêt n° 235 rendu par le Tribunal administratif des Abruzzes le 17 août 2017 et arrêt n° 210 rendu par le Tribunal administratif de la Vénétie le 22 février 2018) qui ont estimé que les conditions de réaffectation dans un autre service administratif civil de l'Etat étaient trop restrictives pour offrir un véritable choix: les agents qui opteraient pour une réaffectation sur un poste civil devraient renoncer à l'emploi, aux qualifications et aux grades qui étaient les leurs au sein du Corps forestier et, à supposer que l'Administration n'accepte pas leur réaffectation, pourraient faire l'objet d'une mesure de suspension d'emploi et mise en disponibilité avec une réduction de 20% de leur traitement sur une période pouvant aller jusqu'à 24 mois, délai à l'expiration duquel il pourrait être mis fin à leur contrat.

56. L'UGL-CFS et le SAPAF affirment que la réaffectation dans une autre administration civile (à l'exception de la police) se traduit, pour les personnes concernées, par la perte de certains avantages que leur accordait la précédente convention collective applicable au secteur en charge de la sécurité publique, en termes de rémunération (pour les heures de mission et de travail supplémentaire, par exemple), de progression de carrière et de conditions de départ à la retraite; ils font également valoir que la perte de ces avantages et perspectives de carrière n'est pas couverte par la simple garantie du niveau de rémunération acquis à la date de la réaffectation.

57. L'UGL-CFS soutient que le personnel concerné aurait dû rester libre de décider s'il préférerait être réaffecté à un poste civil ou militaire, comme cela a été le cas par le passé, lorsque d'autres corps civils de sécurité publique ont été démantelés (loi n° 121/1981, articles 23, 26, 36, 107-112 et décret du Président de la République [dPR] n° 551/1981).

58. Sur la base de ces arguments, l'UGL-CFS et le SAPAF considèrent que l'intégration d'anciens membres du Corps forestier dans une force militaire ou dans une administration civile non couverte par la convention collective applicable au secteur de la sécurité publique constitue une atteinte disproportionnée à leur droit de gagner leur vie par un travail librement entrepris.

59. Dans leur réplique, ils soutiennent en outre que le personnel en question a été discriminé par rapport au personnel militaire, qui a librement choisi son statut, et que les femmes sont ici plus particulièrement touchées dans la mesure où aucune obligation de service militaire ne leur serait imposée, même en temps de guerre.

60. Ils considèrent également que leur réaffectation, tant dans une force militaire que dans une administration autre qu'une force de police sous statut civil, relève du travail forcé étant donné que le personnel concerné ne jouissait pas d'une réelle liberté de choix en la matière.

2. Le Gouvernement défendeur

61. Le Gouvernement demande au Comité de rejeter l'ensemble des allégations avancées par l'UGL-CFS et le SAPAF.

62. Se référant à l'avis n° 1183/93 formulé en 2016 par le Conseil d'Etat concernant le décret législatif n° 177/2016, le Gouvernement considère que l'incorporation du Corps forestier de l'Etat dans l'Arme des Carabiniers est justifiée, étant donné les similitudes qui existent entre les forces de police civiles, en ce compris l'ancien Corps forestier, et les forces militaires. Il souligne que les forces de police, qu'elles soient sous statut civil ou militaire, présentent des caractéristiques spécifiques qui les différencient des autres branches de l'Administration.

63. En réponse au grief exprimé par les organisations réclamantes selon lequel la militarisation de l'ancien Corps forestier a contraint ses membres à participer à la défense armée du pays et à subir tout déplacement géographique qui leur serait imposé du fait de ce transfert, le Gouvernement rappelle que l'obligation de participer à la défense armée du pays vaut pour tous les citoyens, en temps de guerre, en vertu de l'article 52 de la Constitution, et que le Corps forestier était déjà susceptible de se voir imposer des déplacements géographiques. De même, s'agissant de la soumission à la discipline, à la législation et à la juridiction militaires, le Gouvernement explique qu'en tant qu'agents de la fonction publique et membres d'une force de police, le personnel du Corps forestier devait déjà se conformer à des dispositions similaires à celles mentionnées par les organisations réclamantes.

64. Sur un plan plus général, le Gouvernement conteste l'allégation des organisations réclamantes affirmant que la réforme du Corps forestier qu'elles mettent en cause aurait eu des répercussions importantes sur les conditions d'emploi (plus précisément sous l'angle des rémunérations, des possibilités de formation, des promotions, des mutations et des licenciements) couvertes par l'article 1§2 de la Charte.

65. Le Gouvernement indique sur ce point qu'aux termes des articles 12, 14 et 18 du décret législatif n° 177/2016 (ainsi que de l'article 2214-quater du code militaire), les membres de l'ancien Corps forestier qui ont été incorporés au sein des Carabiniers continuent d'effectuer les mêmes tâches, ont conservé le même grade et sont soumis à des limites d'âge et à un régime de retraite identiques.

66. Le Gouvernement rejette fermement l'allégation selon laquelle les intéressés ont été contraints de passer sous statut militaire et souligne que, dans le cadre de l'article 12 du décret législatif n° 177/2016, il leur était possible de demander à intégrer une autre administration de l'Etat, en choisissant parmi celles proposées dans le décret du Président du Conseil des Ministres du 21 novembre 2016, et ce sans aucune perte de rémunération. Seuls ceux qui ne pouvaient être transférés là où ils l'avaient demandé ont dû accepter soit leur incorporation au sein des

Carabiniers, soit une suspension - et, à terme, la rupture - de leur contrat d'emploi. Le Gouvernement précise que, sur plus de 600 postes ouverts à réaffectation, un tiers seulement a été pourvu par d'anciens membres du Corps forestier ayant choisi cette option.

67. Si le Gouvernement reconnaît que le transfert d'une administration civile implique une modification des grades et fonctions des intéressés, il considère qu'il n'y a pas là discrimination sous l'angle de l'article 1§2 de la Charte, dans la mesure où cela résulte d'un choix personnel et ne se traduit pas par une baisse de la rémunération. En réponse aux organisations réclamantes qui dénoncent la perte de certains avantages octroyés au titre de la convention collective applicable à l'ancien Corps forestier, le Gouvernement attire l'attention sur le fait que ces avantages ont trait à des situations hypothétiques qui supposent la réalisation de certaines conditions (en matière, par exemple, de progression de carrière), de sorte qu'il est impossible de démontrer l'existence d'une perte effective.

68. Le Gouvernement rappelle également qu'un autre corps, celui des gardes-côtes, est passé d'un statut civil à un statut militaire en 1919 et explique que les exemples de démantèlement de forces de police mentionnés par les organisations réclamantes ne concernaient pas, contrairement au Corps forestier, un organe sectoriel spécialisé, ajoutant que le transfert était assorti de certaines limites. Sur la question du libre choix de la réaffectation, sans aucune condition ni limite, dont les membres du Corps forestier auraient dû disposer, selon les organisations réclamantes, le Gouvernement objecte notamment que l'intégration du Corps forestier dans l'Armée des Carabiniers constituait la solution la plus appropriée pour préserver les compétences du personnel concerné, limiter leurs déplacements géographiques, favoriser la protection de l'environnement inscrite dans la Constitution, et permettre d'importantes économies.

69. Au vu des caractéristiques spécifiques du personnel de l'ancien Corps forestier, le Gouvernement considère que sa situation ne peut être comparée à celle d'aucune autre catégorie de travailleurs, et conclut dès lors qu'il n'y a en l'espèce aucune discrimination.

70. Le Gouvernement estime en particulier que la réforme qui a affecté le personnel de l'ancien Corps forestier n'a entraîné la perte d'aucun droit, même s'il admet que les intéressés se voient imposer certaines restrictions légitimes en raison de leur statut militaire.

71. Le Gouvernement soutient par conséquent que le décret législatif n° 177/2016 n'est pas contraire à l'article 1§2 de la Charte.

B – Appréciation du Comité

72. Le Comité note que la question principale posée par cette réclamation est de savoir si l'intégration du Corps forestier dans la force militaire des Carabiniers, réalisée dans les conditions prévues par le décret législatif n° 177/2016, a porté atteinte au droit du personnel de l'ancien Corps forestier de gagner sa vie par un travail librement entrepris.

73. Il relève qu'à la suite de la réorganisation des activités et structures administratives ayant trait à la protection des ressources agro-environnementales, forestières et paysagères, la grande majorité (plus de 7.000 agents) du personnel concerné a été incorporée dans les forces militaires, tandis qu'une minorité (environ 550 agents) a été réaffectée dans différentes branches de l'Administration civile (voir §45). Au sein de ce dernier groupe, seules 123 personnes transférées à la Police nationale (statut civil), laquelle est couverte par la même convention collective que celle qui s'appliquait à l'ancien Corps forestier, ont conservé leur statut civil, leurs fonctions et des conditions d'emploi équivalentes à celles qui étaient les leurs au sein du Corps forestier. Tous les autres agents ont soit conservé, dans la mesure du possible, leurs fonctions antérieures, mais sont passés sous un statut militaire assorti des obligations qui en découlent - notamment certaines restrictions de leurs droits syndicaux (voir ci-après le point relatif aux articles 5 et 6), soit ont gardé leur statut civil, mais avec des modifications de leurs fonctions et conditions de travail - certains ont ainsi été contraints de déménager, tandis que d'autres, dont le transfert a échoué, ont vu leur contrat rompu.

74. Selon les organisations réclamantes, cette réorganisation a affecté de manière disproportionnée les droits des agents de l'ancien Corps forestier, qui n'ont pu effectivement exprimer leur choix en toute liberté du fait du déséquilibre entre les options proposées et en raison plus particulièrement des risques qu'ils courraient de perdre leurs grades, fonctions et perspectives de carrière, voire leur emploi. Les organisations réclamantes considèrent également, pour ce même motif, que le transfert du personnel, notamment sa réaffectation dans les forces militaires, a enfreint le droit à la protection contre le travail forcé et la discrimination.

75. Le Gouvernement estime qu'il existait suffisamment de possibilités de contester ledit transfert, de sorte que la présente réclamation ne soulève aucune question sous l'angle du travail forcé. Il rejette également l'accusation de discrimination, et affirme à cet égard que la situation du personnel concerné n'est pas comparable à celle d'autres travailleurs. Il admet que les droits syndicaux du personnel réaffecté dans les forces militaires ont été restreints, mais considère que ces restrictions sont justifiées et proportionnées, compte tenu de l'objectif légitime de la réforme (assurer une protection plus efficace et économiquement rationnelle des ressources agro-environnementales, forestières et paysagères) et des efforts déployés pour préserver autant que possible l'emploi, les compétences et les rémunérations des agents concernés.

76. Le Comité rappelle que l'article 1§2 englobe l'interdiction de toutes les formes de discrimination dans l'emploi, l'interdiction du travail forcé ou obligatoire, et l'interdiction de toute pratique pouvant porter atteinte au droit des travailleurs de gagner leur vie par un travail librement entrepris.

77. Ce droit n'implique cependant pas que l'activité professionnelle du travailleur, librement entreprise, doit être en toutes circonstances à l'abri de tout changement, notamment lorsque ce dernier résulte d'une réorganisation des activités du secteur public, comme c'est le cas dans la présente réclamation. Après avoir pesé les arguments des parties, le Comité considère que les mesures contestées ne relèvent pas du champ d'application de l'article 1§2 de la Charte.

II. VIOLATION ALLEGUEE DE L'ARTICLE 5 DE LA CHARTE

78. L'article 5 de la Charte est rédigé comme suit :

Article 5 – Droit syndical

Partie I : « Tous les travailleurs et employeurs ont le droit de s'associer librement au sein d'organisations nationales ou internationales pour la protection de leurs intérêts économiques et sociaux. »

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

79. L'article G de la Charte est rédigé comme suit :

Article G – Restrictions

« 1. Les droits et principes énoncés dans la partie I, lorsqu'ils seront effectivement mis en œuvre, et l'exercice effectif de ces droits et principes, tel qu'il est prévu dans la partie II, ne pourront faire l'objet de restrictions ou limitations non spécifiées dans les parties I et II, à l'exception de celles prescrites par la loi et qui sont nécessaires, dans une société démocratique, pour garantir le respect des droits et des libertés d'autrui ou pour protéger l'ordre public, la sécurité nationale, la santé publique ou les bonnes mœurs.

2. Les restrictions apportées en vertu de la présente Charte aux droits et obligations reconnus dans celle-ci ne peuvent être appliquées que dans le but pour lequel elles ont été prévues. »

A – Argumentation des parties

1. Les organisations réclamantes

80. L'UGL-CFS et le SAPAF allèguent que le transfert des anciens membres du Corps forestier de l'Etat et leur incorporation dans les forces de police militaire (Carabiniers et *Guardia di Finanza*) tels qu'ils résultent du décret législatif n° 177/2016 portent atteinte aux droits des intéressés, qui ont acquis de par la loi un statut militaire et ne peuvent, de ce fait, ni constituer des syndicats ni y adhérer (article 1475§2 du décret législatif n° 66/2010 et article 751§1(a) du décret du Président de la République n° 90/2010).

81. Les organisations réclamantes rappellent qu'avant l'entrée en vigueur du décret législatif n° 177/2016, le personnel du Corps forestier jouissait pleinement de droits syndicaux ; ses dirigeants syndicaux n'étaient assujettis à aucun lien de subordination hiérarchique dans l'exercice de leur mandat et étaient habilités à négocier au nom du personnel du Corps forestier.

82. Depuis le 1er janvier 2017 en revanche, ceux qui ont acquis le statut militaire ne peuvent prétendre qu'à une forme limitée de représentation ; celle-ci est assurée

par les organes de représentation prévus par la loi, qui ont un simple rôle consultatif et ne peuvent intervenir que dans un petit nombre de domaines bien précis (article 879 du décret du Président de la République n° 90/2010, article 1478 du décret n° 66/2010), mais n'ont aucune compétence pour négocier et ne disposent d'aucune autonomie, selon les organisations réclamantes.

83. Selon l'UGL-CFS et le SAPAF, le fait que le personnel du Corps forestier passé sous statut militaire ait perdu ses droits syndicaux n'est ni justifié ni nécessaire au regard de la jurisprudence du Comité (Conseil européen des syndicats de police (CESP) c. France, réclamation n° 101/2013, décision sur le bien-fondé du 27 janvier 2016, par. 62) et de la Cour européenne des droits de l'homme (*Matelly c. France*, requête n° 10609/10 et *ADEFDROMIL c. France*, requête n° 32191/09, arrêts du 2 octobre 2014, rendus définitifs le 2 janvier 2015). Dans leur réplique, les organisations réclamantes soulignent que certaines restrictions aux droits syndicaux des forces militaires sont effectivement admissibles sous l'angle du droit international, mais qu'il n'y a pas lieu de les en priver totalement.

84. Les organisations réclamantes font en particulier remarquer que la perte de ces droits n'est pas justifiée par une modification de la nature des fonctions exercées par les intéressés, dans la mesure où ces derniers continuent, après leur incorporation au sein des Carabiniers, de s'acquitter pour l'essentiel de tâches de police civile. Elles estiment à cet égard que, même en admettant que les Carabiniers exercent des tâches tant civiles que militaires, il n'y aurait pas lieu pour autant de priver de leurs droits les membres du Corps forestier qui ont été transférés ; il serait préférable soit d'élargir les droits conférés aux Carabiniers, soit de mieux définir et distinguer leurs fonctions civiles et militaires en les séparant en entités distinctes.

85. Les organisations réclamantes considèrent de surcroît que le simple objectif d'une réduction des coûts opérationnels ne saurait justifier que toute une catégorie de travailleurs perdent leurs droits syndicaux.

2. Le Gouvernement défendeur

86. Le Gouvernement demande au Comité de rejeter l'ensemble des allégations avancées par l'UGL-CFS et le SAPAF.

87. Il confirme qu'au 1er janvier 2017, le personnel précédemment attaché au Corps forestier et incorporé dans l'Arme des Carabiniers n'était pas autorisé à adhérer à un syndicat en vertu de l'article 1475 du décret législatif n° 66/2010 constituant le code militaire.

88. Le Gouvernement rappelle, d'une part, que le personnel concerné pouvait conserver l'intégralité de ses droits syndicaux en choisissant d'être réaffecté à des branches non militaires de l'Administration (voir les arguments présentés au titre de l'article 1§2 de la Charte).

89. Il souligne, d'autre part, que les restrictions des droits syndicaux imposées au personnel militaire sont admises non seulement par la Charte, mais aussi par la Convention européenne des droits de l'homme (voir *Engel & autres c. Pays-Bas*, requête n° 5100/71, arrêt du 8 juin 197; *Matelly c. France*, requête n° 10609/10, arrêt

du 2 octobre 2014, rendu définitif le 2 janvier 2015) ainsi que par d'autres instruments (voir la Recommandation n° 1572/2002 du 2 septembre 2002 de l'Assemblée parlementaire et le doc. CM/AS(2003)Rec. 157 fin du 16 juillet 2003, la Recommandation CM/REC(2010)4 du 24 février 2010, l'article 22 du Pacte international des Nations Unies relatif aux droits civils et politiques, l'article 8 du Pacte international des Nations Unies relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, ou encore les Conventions n° 87 et n° 98 de l'OIT).

90. Le Gouvernement conteste par ailleurs l'argument selon lequel un traitement différent devrait être accordé aux organes militaires chargés de fonctions tant militaires que civiles lorsque ce sont ces dernières qui sont exercées, et insiste sur la compétence exclusive que détient l'Etat quant à l'organisation de ses forces militaires et aux fonctions qui leur sont dévolues. Aussi demande-t-il que la conformité de la législation en question au regard de la Charte sociale européenne soit évaluée à la lumière de la troisième partie de l'article 5 de la Charte, qui dispose que « le principe de l'application de ces garanties (le droit syndical) aux membres des forces armées et la mesure dans laquelle elles s'appliqueront à cette catégorie de personnes sont également déterminés par la législation ou la réglementation nationale ».

91. Il attire ici l'attention sur le fait que les Carabiniers ne sont pas une force de police équivalente à la « Gendarmerie » française, mais un corps d'élite militaire bien particulier, au même titre que l'Armée de terre, la Marine militaire et l'Armée de l'air.

92. En ce qui concerne les organes de représentation militaire, le Gouvernement considère que, même s'ils ne peuvent être assimilés à des syndicats, ces organes n'exercent pas uniquement des fonctions consultatives et sont autorisés à formuler des avis, des demandes et des propositions concernant toutes les matières faisant l'objet de dispositions législatives ou réglementaires portant sur les conditions, la rémunération et la protection juridique, économique, sociale, sanitaire, culturelle et morale des militaires représentés (article 1478(4) du décret législatif n° 66/2010). De plus, les organes de représentation militaire sont autorisés à formuler des requêtes collectives ayant trait à des questions telles que le maintien de l'emploi pendant le service militaire, les qualifications professionnelles, les prestations pour les accidents subis et les maladies contractées en service et à cause du service, les conditions d'hygiène et de santé, ou encore les logements (article 1478(8) du décret législatif n° 66/2010).

93. Le Gouvernement souligne qu'aux termes de l'article 1477 du décret législatif n° 66/2010, les organes de représentation militaire sont élus au suffrage direct, nominatif et secret, par les militaires qui ont ainsi le droit de choisir leurs représentants au sens des dispositions actuellement en vigueur.

94. Le Gouvernement observe à cet égard qu'aux termes de l'article 14, paragraphes 21 à 23, du décret législatif n° 177/2016, des organes de représentation spécifiques ont été immédiatement créés afin de protéger les intérêts du personnel du Corps forestier qui avait été incorporé au sein des Carabiniers (cinq Conseils représentatifs attachés au Département des Carabiniers regroupant les unités de protection forestière, environnementale et agro-alimentaire, le Corps forestier des Carabiniers, trois Conseils représentatifs attachés aux Commandements territoriaux

pour le nord, le centre et le sud de l'Italie, et un Conseil représentatif intérimaire attaché au Corps forestier des Carabiniers), et précise que les représentants de ces organes ont été élus - notamment un représentant au sein du Conseil représentatif central de la Division des Carabiniers.

95. Le Gouvernement affirme également que ces organes de représentation militaire sont en réalité fort semblables aux syndicats des forces de police civile. Renvoyant sur ce point à la décision CESP c. France, réclamation n° 101/2013, décision sur le bien-fondé du 27 janvier 2016 (par. 68), il note que la législation italienne autorise les forces militaires à se doter d'associations professionnelles, à condition que le ministère de la Défense y consente et pour autant qu'il ne s'agisse pas d'organisations secrètes ou affiliées à un parti politique et qu'elles ne contreviennent pas au serment militaire ni à la législation.

96. Dans sa nouvelle réplique, le Gouvernement fait remarquer, dans son arrêt n° 120/2018, la Cour constitutionnelle a déclaré inconstitutionnelle la première partie de l'article 1475 (2) du décret législatif n° 66/ 2010 (code militaire), qui interdisait au personnel militaire de former des syndicats. Elle a estimé que l'article 1475 (2) du code militaire disposant que « le personnel militaire ne peut constituer des syndicats ni adhérer à d'autres syndicats » devait désormais être libellé comme suit : « le personnel militaire peut constituer des syndicats dans les conditions et limites prévues par la loi ; il ne peut adhérer à d'autres syndicats ». (voir aussi §§40-41 ci-dessus, pour ce qui est des implications de cette décision).

97. Par conséquent, le Gouvernement maintient que la législation applicable aux militaires en général, et au personnel du corps forestier national incorporé au sein des Carabiniers en particulier, ne porte pas atteinte à l'article 5 de la Charte sociale européenne.

B – Appréciation du Comité

98. Le Comité rappelle que le droit syndical énoncé à l'article 5 de la Charte englobe la liberté de constituer des syndicats et d'y adhérer, droit qui s'applique à l'ensemble du secteur public (*Confederazione Generale Italiana del Lavoro* (CGIL) c. Italie, réclamation n°140/2016, décision sur le bien-fondé du 22 janvier 2019, §69).

99. S'agissant des membres des forces armées, il appartient au Comité de déterminer si la législation ou la réglementation nationale qui encadre le principe de l'application des garanties prévues par l'article 5 de la Charte est conforme à cette dernière et dans quelle mesure lesdites garanties leur sont applicables. (CGIL c. Italie, réclamation n°140/2016, *op. cit.*, par. 69).

100. L'article 5 de la Charte autorise les Etats parties à imposer des restrictions aux membres des forces de l'ordre, sous réserve des conditions figurant à l'article G de la Charte, qui disposent que toute restriction de la sorte doit être prescrite par la loi et s'avérer nécessaire dans une société démocratique aux fins, notamment, de protéger la sécurité nationale. De plus, ces restrictions ne doivent pas tendre à supprimer entièrement le droit syndical (*Organisation européenne des associations militaires* (EUROMIL) c. Irlande, réclamation n° 112/2014, décision sur le bien-fondé du 12 septembre 2017, §47).

101. Le Comité note que, conformément au décret législatif n° 177/2016, les anciens membres du Corps forestier, qui étaient dotés du statut civil, sont dans leur grande majorité passés sous statut militaire à la suite de leur incorporation au sein des Carabiniers ou de la *Guardia di Finanza*.

102. Le fait que toutes les personnes concernées par cette intégration dans les forces militaires n'aient pas pu adhérer à un syndicat en vertu de l'article 1475 du décret n° 66/2010 (texte renfermant le code militaire), et ce indépendamment de la nature de leurs tâches avant et après leur transfert, n'est pas contesté.

103. Le Comité s'est déjà penché sur l'application de l'article 1475 du décret n° 66/2010 en ce qui concerne les membres de la *Guardia di Finanza* ; il a alors conclu à une violation de l'article 5 de la Charte, « indépendamment de la nature civile ou militaire des tâches qui leur sont confiées » au motif que « le code militaire restreint le droit syndical garanti par l'article 5 de la Charte d'une manière non nécessaire dans une société démocratique à la protection, notamment, de la sécurité nationale au sens de l'article G de la Charte » (CGIL c. Italie, réclamation n° 140/2016, *op. cit.*, par. 98).

104. Il a notamment jugé excessives les restrictions prévues par la législation en question, étant donné qu'en l'espèce, la constitution de syndicats ou d'organisations professionnelles par les membres de la *Guardia di Finanza* était soumise au consentement préalable du Ministre de la Défense et qu'il était totalement interdit aux membres de la *Guardia di Finanza* d'adhérer à d'autres syndicats. (CGIL c. Italie, réclamation n° 140/2016, *op. cit.*, paragraphes 83, 93).

105. Dès lors que les dispositions en question n'ont pas changé et s'appliquent aux anciens membres du Corps forestier qui ont été incorporés non seulement dans la *Guardia di Finanza*, mais aussi au sein des Carabiniers, le Comité maintient son constat et considère qu'il y a une violation de l'article 5 de la Charte, pour les mêmes motifs.

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

106. L'article 6§2 est rédigé comme suit:

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. Les organisations réclamantes

107. L'UGL–CFS et le SAPAF affirment qu'en raison de son incorporation dans l'Arme des Carabiniers, le personnel de l'ancien Corps forestier a vu ses droits de négociation collective indûment restreints.

108. Les organisations réclamantes attirent l'attention sur le fait que les organes de représentation militaire ne sont pas habilités à négocier et sont uniquement en droit d'être consultés; elles renvoient ici au décret législatif n° 195/1995 (voir les articles 2 à 4 et 7) tel que modifié, qui fait clairement la distinction entre négociation et consultation, ainsi qu'entre un accord obtenu par une délégation syndicale dont la représentativité collective peut être mesurée et la signature d'un dispositif à l'état de projet dans le contexte de réunions.

109. Elles affirment que les organes de représentation militaire établis par la loi ne peuvent garantir le droit de négociation collective étant donné que leur compétence est limitée à certaines matières telles que la préservation des emplois durant le service militaire, les qualifications professionnelles, les indemnisations en cas d'accidents ou de maladies survenant durant le service et en raison de ce dernier, les activités culturelles, récréatives et de promotion sociale, y compris celles destinées aux membres de la famille, ou encore les questions d'hébergement, et qu'ils n'ont qu'un rôle consultatif consistant à présenter des revendications, des propositions, des conseils et des requêtes.

110. L'UGL–CFS et le SAPAF font valoir que les organes de représentation du personnel militaire ne négocient pas réellement avec l'employeur les conditions d'emploi des membres des forces armées. Quel que soit l'avis des organes de représentation, les conditions de travail et de traitement des forces militaires peuvent être fixées unilatéralement par l'Etat.

111. Au vu des décisions citées plus haut rendues par le Comité dans les réclamations CESP c. France, réclamation n° 101/2013, *op. cit.*, et EUROMIL c. Irlande, réclamation n° 112/2014, décision sur le bien-fondé du 12 février 2018, les organisations réclamantes considèrent que les restrictions relatives aux droits de négociation collective subies par le personnel du Corps forestier passé sous statut militaire ne sont pas conformes à l'article 6§2 de la Charte.

2. Le Gouvernement défendeur

112. Le Gouvernement souligne les similitudes qui existent entre les compétences exercées par les syndicats des forces de police (couvertes par l'article 3 du décret législatif n° 195/1995), et celles des organes représentatifs du personnel militaire.

113. Il soutient que ces derniers n'exercent pas seulement des fonctions consultatives, mais prennent part également aux concertations concernant les conditions de travail des membres des forces de police dotées du statut militaire. Le

Gouvernement renvoie à cet égard aux articles 2 et 4 du décret législatif n° 195/1995, qui disposent que les représentants du Conseil central de représentation militaire (COCER) participent aux activités de consultation sur plusieurs questions importantes, telles que la rémunération de base et accessoire, les indemnités de départ et le régime de retraite complémentaire, la durée maximale hebdomadaire du travail, les congés, les congés pour convenance personnelle et les congés de maladie, les absences de brève durée pour raisons personnelles, les indemnités de mission, de mobilité et d'heures supplémentaires, les critères généraux des stages de reconversion professionnelle axés sur l'exercice des fonctions de police, etc.

114. Le Gouvernement ajoute qu'aux termes de l'article 1478 du décret législatif n° 66/2010, les organes de représentation militaire sont autorisés à formuler des avis, des demandes et des propositions concernant toutes les matières faisant l'objet de dispositions législatives ou réglementaires portant sur les conditions, la rémunération et la protection juridique, économique, sociale, sanitaire, culturelle et morale du personnel militaire représenté. Ces organes sont également autorisés à soumettre des revendications ou requêtes collectives ayant trait aux questions suivantes: maintien de l'emploi pendant le service militaire, qualifications professionnelles, insertion dans la vie professionnelle de ceux qui terminent leur service militaire; prestations pour les accidents subis et les maladies contractées en service et à cause du service; intégration du personnel militaire féminin; activités d'assistance, culturelles, récréatives et de promotion sociale, y compris en faveur des membres de la famille; organisation des salles de conférence et des restaurants et cantines; conditions d'hygiène et de santé; logements.

115. Dans sa nouvelle réplique, le Gouvernement met également en avant que les organes de représentation militaire jouissent, en Italie, de réels pouvoirs de représentation et interviennent activement dans les négociations sur les conditions de travail, contrairement à ce qu'a pu observer la Cour européenne des droits de l'homme dans les affaires précitées *Matelly c. France* et *ADEFDROMIL c. France*, ou le Comité européen des droits sociaux dans *EUROMIL c. Irlande*, réclamation n° 112/2014.

B – Appréciation du Comité

116. Le Comité rappelle que rien dans le libellé de l'article 6 de la Charte n'autorise les Etats parties à imposer des restrictions au droit de négociation collective qui viseraient plus spécialement la police ou les forces armées (Confédération européenne de Police (EuroCOP) c. Irlande, réclamation n° 83/2012, décision sur la recevabilité et le bien fondé du 2 décembre 2013, par. 159; Conseil Européen des Syndicats de Police (CESP) c. France, réclamation n° 101/2013, *op. cit.*, par. 118 ; EUROMIL c. Irlande, réclamation n° 112/2014, *op. cit.*, par. 85 ; CGIL c. Italie, réclamation n° 140/2016, *op. cit.*, par. 105).

117. L'article 6§2 de la Charte fait obligation aux Etats parties de promouvoir, lorsque cela est nécessaire et utile, l'institution de procédures de négociation volontaire en vue, notamment, de régler les conditions d'emploi et de travail (Conseil européen des Syndicats de Police (CESP) c. Portugal, réclamation n° 11/2002, *op. cit.*, paragraphes 51 et 63).

118. La simple audition d'une partie sur un résultat prédéterminé ne satisfait pas aux conditions de l'article 6§2 de la Charte. Il est au contraire impératif de consulter régulièrement toutes les parties et de permettre ainsi de peser sur la teneur de l'accord négocié. En particulier dans une situation où les droits syndicaux d'une association font l'objet de restrictions, il faut qu'au moins un mécanisme lui soit laissé pour pouvoir effectivement défendre les intérêts de ses membres. De plus, cette condition suppose que le mécanisme de négociation collective prévoie réellement la possibilité d'un résultat négocié en faveur du personnel (EuroCOP c. Irlande, réclamation n° 83/2012, *op. cit.*, paragraphes 176 et 177 ; EUROMIL c. Irlande, réclamation n° 112/2014, *op. cit.*, paragraphes 87 et 88).

119. Le Comité a eu l'occasion précédemment de se pencher sur la question des négociations collectives en ce qui concerne la police et les forces armées en Italie, au regard des procédures prévues par les articles 2, 4 et 7 du décret législatif n° 195/1995 et de l'article 1478 du code militaire.

120. Il note que ces mêmes dispositions s'appliquent aux anciens membres du Corps forestier qui ont été incorporés dans les forces militaires - les Carabiniers et la *Guardia di Finanza* – suite à l'entrée en vigueur du décret législatif n° 177/2016.

121. Le Comité rappelle avoir déjà estimé que la procédure susmentionnée ne représentait pas une alternative raisonnable au processus de négociation. Il a considéré que les organes de représentation de la *Guardia di Finanza* n'avaient pas la possibilité de formuler des avis et de soumettre des demandes sur des questions qui intéressent leurs membres, telles que la formation, les relations fonctionnelles hiérarchiques et le déploiement du personnel, et a par conséquent conclu à une violation de l'article 6§2 de la Charte (*Confederazione Generale Italiana del Lavoro* (CGIL) c. Italie, réclamation n° 140/2016, décision sur le bien-fondé du 22 janvier 2019, par. 132).

122. Etant donné que les dispositions en question n'ont pas changé et s'appliquent aux anciens membres du Corps forestier qui a été incorporé non seulement dans la *Guardia di Finanza*, mais aussi au sein des Carabiniers, et dans la mesure où les arguments présentés par les parties ne font ressortir aucun élément nouveau qui justifierait qu'il se prononce différemment, le Comité considère que cette situation constitue une violation de l'article 6§2 de la Charte.

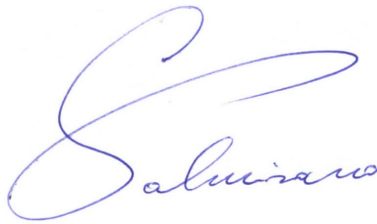
CONCLUSION

Par ces motifs, le Comité conclut :

- par neuf voix contre cinq, que l'article 1§2 de la Charte n'est pas applicable ;
- par douze voix contre deux, qu'il y a violation de l'article 5 de la Charte ;
- par treize voix contre une, qu'il y a violation de l'article 6§2 de la Charte.



József HAJDU
Rapporteur



Giuseppe PALMISANO
Président



Henrik KRISTENSEN
Secrétaire exécutif adjoint