European Social Charter | Charte sociale européenne
COUNCIL OF EUROPE 75 1949 - 2024 CONSEIL DE L'EUROPE

EUROPEAN COMMITTEE OF SOCIAL RIGHTS
COMITÉ EUROPÉEN DES DROITS SOCIAUX

DÉCISION SUR LE BIEN-FONDÉ

Adoption : 11 septembre 2024

Notification : 5 novembre 2024

Publicité : 6 mars 2025

Organisation européenne des Associations militaires (EUROMIL) c. Portugal

Réclamation n°199/2021

Le Comité européen des Droits sociaux, comité d'experts indépendants institué en vertu de l'article 25 de la Charte sociale européenne (« le Comité ») au cours de sa 343e session dans la composition suivante :

Aoife NOLAN, Présidente
Eliane CHEMLA, Vice-Présidente
Tatiana PUIU, Vice-Présidente
Kristine DUPATE, Rapporteure Générale
József HAJDÚ
Karin Møhl LARSEN
Yusuf BALCI
Paul RIETJENS
George THEODOSIS
Mario VINKOVIĆ
Miriam KULLMANN
Carmen SALCEDO BELTRÁN
Franz MARHOLD
Alla FEDOROVA
Grega STRBAN

Assisté de Henrik KRISTENSEN, Secrétaire exécutif adjoint,

Après avoir délibéré les 16 mai, 1 juillet et 11 septembre 2024,

Sur la base du rapport présenté par Tatiana PUIU,

Rend la décision suivante, adoptée à cette dernière date :

PROCEDURE

1. La réclamation présentée par l'Organisation européenne des Associations militaires (EUROMIL) a été enregistrée le 12 mai 2021.

2. EUROMIL allègue que les associations professionnelles militaires du Portugal n'ont pas la possibilité d'exercer leurs droits syndicaux et donc de négocier collectivement pour la protection des intérêts économiques et sociaux de leurs membres en violation de l'article 5 de la Charte sociale européenne révisée (« la Charte »). EUROMIL allègue également que le Portugal ne favorise ni la consultation conjointe, ni les mécanismes de négociations volontaires dans le but de réglementer les conditions d'emploi au moyen de conventions collectives entre les associations militaires et le ministère de la Défense nationale, en tant qu'employeur, et qu'il interdit aux associations militaires, en tant qu'organisations de travailleurs, d'exercer le droit de grève, en violation de l'article 6§§1, 2 et 4 de la Charte. EUROMIL affirme enfin que la privation des droits syndicaux qui vise les militaires du Portugal n'est ni nécessaire, ni appropriée au sens de l'article G de la Charte.

3. Le Comité a déclaré la réclamation recevable le 25 janvier 2022.

4. Se référant à l'article 7§1 du Protocole de 1995 prévoyant un système de réclamations collectives (« le Protocole »), le Comité a demandé au Gouvernement de soumettre par écrit, avant le 15 mars 2022, un mémoire sur le bien-fondé de la réclamation.

5. Se référant à l'article 7§§1, 2 du Protocole et en application de l'article 32§§1, 2 de son Règlement (« le Règlement »), le Comité a invité les Etats parties au Protocole, les Etats ayant fait une déclaration conformément à l'article D§2 de la Charte, ainsi que les organisations internationales d'employeurs ou de travailleurs visées à l'article 27§2 de la Charte de 1961, à présenter, s'ils le souhaitent, des observations sur le bien-fondé de la réclamation avant le 15 mars 2022.

6. Le mémoire du Gouvernement sur le bien-fondé de la réclamation a été enregistré le 15 mars 2022.

7. Conformément à l'article 31§2 du Règlement, EUROMIL a été invitée à présenter une réplique au mémoire du Gouvernement avant le 12 mai 2022. La réplique d'EUROMIL a été enregistrée le 12 mai 2022.

8. Conformément à l'article 31§3 du Règlement, le Gouvernement a été invité à présenter une réponse complémentaire avant le 8 juillet 2022. La réponse a été enregistrée le 8 juillet 2022.

CONCLUSIONS DES PARTIES

A – L'organisation auteur de la réclamation

9. EUROMIL allègue que les associations professionnelles militaires au Portugal ne bénéficient ni du droit syndical, ni du droit de négociation collective, ce qui constitue une violation de l'article 5 et de l'article 6§§1, 2 et 4 de la Charte, et que les restrictions imposées ne respectent pas les conditions énoncées à l'article G de la Charte. Plus précisément, EUROMIL affirme que ces associations professionnelles sont privées de droits syndicaux, c'est-à-dire qu'elles ne peuvent pas instituer de syndicats, s'engager dans des activités syndicales, représenter leurs membres pour protéger leurs intérêts économiques et sociaux et négocier des conventions collectives.

10. EUROMIL allègue en particulier que la situation du Portugal constitue une violation des articles suivants :

- l'article 5 de la Charte dès lors que le pays interdit aux associations professionnelles militaires d'exercer des activités à caractère syndical et donc de représenter collectivement leurs membres afin d'assurer la protection de leurs intérêts économiques et sociaux ;
- l'article 6§1 de la Charte dès lors que le pays ne favorise pas la consultation paritaire entre les associations professionnelles militaires en tant qu'organisations de travailleurs et le ministère de la Défense en tant qu'employeur ;
- l'article 6§2 de la Charte dès lors que le pays ne promeut pas l'institution de procédures de négociation volontaire entre les associations professionnelles militaires en tant qu'organisations de travailleurs et le ministère de la Défense en tant qu'employeur en vue de régler les conditions d'emploi par des conventions collectives ;
- l'article 6§4 de la Charte dès lors que le pays interdit aux associations professionnelles militaires en tant qu'organisations de travailleurs d'exercer le droit de grève.

B – Le Gouvernement défendeur

11. Le Gouvernement indique que le cadre constitutionnel et juridique du Portugal garantit sa conformité avec les normes et règles internationales en matière de protection des droits humains. En conséquence, le Gouvernement demande au Comité de déclarer la réclamation non fondée en tous ses aspects.

DROIT ET PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

12. Dans leurs observations, les parties renvoient aux dispositions ci-après du droit interne :

A – Principes constitutionnels

13. Les dispositions pertinentes de la Constitution de la République portugaise (septième révision, 2005) sont libellées comme suit :

« Article 18 (Force juridique)
[…]
2. La loi ne peut restreindre les droits, les libertés et les garanties que dans certains cas expressément prévus par la Constitution. Les restrictions devront se limiter à ce qui est nécessaire à la sauvegarde d'autres droits ou intérêts protégés par la Constitution.
3. Les lois qui restreignent les droits, les libertés et les garanties doivent revêtir un caractère général et abstrait. Elles ne peuvent avoir d'effet rétroactif, ni restreindre l'étendue ou la portée du contenu essentiel des préceptes constitutionnels.

Article 45 (Le droit de réunion et de manifestation)

1. Tous les citoyens ont le droit de se réunir, de manière pacifique et sans armes, même dans les lieux ouverts au public, sans autorisation.
2. Le droit de manifestation est reconnu à tous les citoyens.

Article 55 (Liberté syndicale)

1. Les travailleurs jouissent de la liberté syndicale, condition et garantie de leur unité pour la défense de leurs droits et de leurs intérêts.
2. Dans le cadre de l'exercice de la liberté syndicale (constituer un syndicat, adhérer à un syndicat et prendre part à ses activités), il est notamment garanti aux travailleurs, sans aucune discrimination :
a) la liberté de créer des syndicats à tous les niveaux ;
b) la liberté de s'y inscrire, aucun travailleur ne pouvant être contraint à payer des cotisations à un syndicat auquel il n'est pas inscrit ;
c) la liberté d'organiser les associations syndicales et d'établir leur règlement intérieur ;
d) le droit d'exercer l'activité syndicale au sein de l'entreprise ;
e) le droit de créer une tendance, dans les conditions prévues par les statuts.
3. Les associations syndicales observent les principes d'organisation et de gestion démocratiques fondés sur l'élection périodique et au scrutin secret des organes dirigeants, sans qu'aucune autorisation ou homologation ne soit nécessaire, ainsi que sur la participation active des travailleurs à tous les aspects de l'activité syndicale.
4. Les associations syndicales sont indépendantes du patronat, de l'État, des confessions religieuses, des partis et des autres associations politiques. La loi établit les garanties nécessaires à cette indépendance, fondement de l'unité des classes laborieuses.
5. Les syndicats ont le droit d'établir des relations avec des organisations syndicales internationales ou de s'y affilier.
6. Les représentants élus des travailleurs jouissent du droit à l'information et ils sont consultés. Ils bénéficient également d'une protection légale appropriée contre toutes formes de limitation, de contrainte ou d'entrave à l'exercice légitime de leurs fonctions.

Article 56 (Droits des associations syndicales et négociation collective)

1. Il appartient aux associations syndicales de défendre et de promouvoir la défense des droits et des intérêts des travailleurs qu'elles représentent.
2. Les associations syndicales ont les droits suivants :
a) participer à l'élaboration de la législation du travail ;
b) participer à la gestion des organismes de sécurité sociale et autres organisations qui ont pour objet de satisfaire les intérêts des travailleurs ;
c) se prononcer sur les plans économiques et sociaux et assurer le suivi de leur mise en œuvre ;
d) se faire représenter dans les organismes de concertation sociale, dans les conditions prévues par la loi ;
e) intervenir dans la restructuration des entreprises, en particulier lorsqu'il est question de la formation ou de la modification des conditions de travail.
3. Les syndicats exercent le droit à la négociation collective qui est garanti par la loi.
4. La loi fixe les règles concernant la légitimité pour la signature des conventions collectives de travail, ainsi que celles relatives à l'efficacité de leurs dispositions.

Article 57 (Droit de grève et ’interdiction du lock-out)

1. Le droit de grève est garanti.
2. Les travailleurs définissent l’étendue des intérêts à défendre par la grève, sans aucune limite légale.
3. La loi définit les conditions dans lesquelles sont assurés, en période de grève, les services nécessaires à la sécurité et à la maintenance des équipements et des installations, ainsi que les services minimaux indispensables à la satisfaction de besoins sociaux impérieux.
4. Le lock-out est interdit.

Article 92 (Conseil économique et social)

[1. Le Conseil économique et social est l’organe de consultation et de concertation dans le domaine de la politique économique et sociale. Il participe à l’élaboration des projets de loi portant les grandes options et des plans de développement économique et social et il exerce toutes autres fonctions qui lui sont attribuées par la loi.]
2. La loi définit la composition du Conseil économique et social, dont font partie notamment des représentants du Gouvernement, des organisations représentatives des travailleurs, des activités économiques et des familles, des régions autonomes et des collectivités territoriales.
3. La loi définit également l’organisation et le mode de fonctionnement du Conseil économique et social, ainsi que le statut de ses membres.

Article 164 (Réserve absolue de compétence législative)

L’Assemblée de la République est seule compétente pour légiférer sur les matières suivantes :
a) les élections des titulaires des pouvoirs publics constitutionnels ;
b) les régimes applicables au référendum ;
c) l’organisation, le mode de fonctionnement de la Cour constitutionnelle et la procédure suivie devant cette dernière ;
d) l’organisation de la défense nationale, la définition des devoirs qui en découlent et les bases générales de l’organisation, du mode de fonctionnement, du rééquipement et de la discipline des forces armées ;
e) les régimes de l’état de siège et de l’état d’urgence ;
f) l’acquisition, la déchéance et la réacquisition de la nationalité portugaise ;
g) la définition des limites des eaux territoriales, de la zone économique exclusive et des droits du Portugal sur ses fonds marins ;
h) les associations et les partis politiques ;
i) les bases du système éducatif ;
j) l’élection des députés aux assemblées législatives des régions autonomes ;
l) les élections des titulaires des pouvoirs publics constitutionnels et des organes du pouvoir local ou autres réalisées au suffrage direct et universel, ainsi que celles des membres des autres organes constitutionnels ;
m) le statut des titulaires des pouvoirs publics constitutionnels et du pouvoir local, ainsi que des autres organes constitutionnels ou des élus au suffrage direct et universel ;
n) la création, la suppression et la modification de collectivités territoriales et de leur régime juridique, sous réserve des pouvoirs des régions autonomes ;
o) les restrictions à l’exercice de droits des militaires et des agents militarisés faisant partie des cadres permanents en service actif, ainsi que des agents des services et des forces de sécurité ;
p) les règles de nomination des membres des organes de l’Union européenne, à l’exception de ceux de la Commission ;
q) le régime du système de renseignements de la République et celui du secret d’État ;
r) les règles d’élaboration et de présentation des budgets de l’État, des régions autonomes et des collectivités territoriales ;
s) le régime applicable aux symboles nationaux ;
t) le régime fiscal des régions autonomes ;
u) le régime juridique des forces de sécurité.

Article 168 (Discussion et vote)

[1. La discussion des propositions et projets de loi comprend une discussion sur l'ensemble du texte et un examen détaillé par article.
2. Le vote comprend un vote sur l'ensemble du texte, un vote par article et un vote final sur l'ensemble du texte.
3. Si l'Assemblée le décide, les textes adoptés sur l'ensemble sont votés par article en commissions, sous réserve de son pouvoir d'attraire le texte et de procéder elle-même au vote par article et au vote final sur l'ensemble du texte.
4. Les lois portant sur les matières prévues aux points a) à f), h), n) et o) de l'article 164 ainsi qu'au point q) du paragraphe 1 de l'article 165 sont obligatoirement votées par article en séance plénière.
5. Les lois organiques doivent être approuvées, lors du vote sur l'ensemble du texte, à la majorité absolue des députés en exercice. Les dispositions relatives à la délimitation territoriale des régions, prévues à l'article 225, doivent être approuvées par article, en séance plénière, à la majorité absolue.
6. Les textes suivants doivent être adoptés à la majorité des deux tiers des députés présents, dès lors que cette majorité est supérieure à la majorité absolue des députés en exercice :
a) la loi relative à l'autorité de régulation des médias ;
b) les dispositions prévues à l'article 118-2 ;
c) la loi qui organise l'exercice du droit prévu à l'article 121-2 ;
d) les dispositions légales applicables relatives aux matières énumérées aux articles 148 et 149 et celles relatives au système et au mode d'élection des organes prévus à l'article 239-3 ;
e) les dispositions relatives à la matière prévue à l'article 164.o) ;
f) les dispositions des statuts politiques et administratifs des régions autonomes qui fixent les matières relevant de leur pouvoir législatif.

Article 270 (Rrestrictions à l'exercice des droits)

Dans la stricte mesure des exigences propres aux différentes fonctions, la loi peut limiter l'exercice des droits d'expression, de réunion, de manifestation, d'association et de pétition collective et le droit d'éligibilité des militaires et des agents militarisés qui font partie de l'armée active, ainsi que des agents des services et des forces de police. Elle peut également refuser le droit de grève de ces dernières, quand bien même le droit d'association syndicale leur serait reconnu. »

B – Dispositions législatives et contractuelles générales traitant des syndicats et des négociations collectives du personnel militaire au Portugal.

14. Loi organique n° 3/2001 sur le droit d'association professionnelle militaire

« Article 2 (Droits des associations)

Les associations militaires légalement constituées jouissent des droits suivants :
a) siéger dans les conseils consultatifs, les commissions d'étude et les groupes de travail créés pour examiner des sujets intéressant l'institution, dans leur domaine de leur compétence spécifique ;
b) être entendues sur les questions relatives à la situation professionnelle, la rémunération et la situation sociale de leurs membres ;
c) promouvoir des initiatives civiques contribuant à l'unité et à la cohésion des militaires en service effectif dans les forces armées et à la dignité des militaires dans le pays et dans la société ;
d) promouvoir des activités et éditer des publications sur des thèmes associatifs, déontologiques et socioprofessionnels ou, avec l'autorisation préalable de leur hiérarchie, sur des questions de nature exclusivement technique ;
e) tenir des réunions dans le cadre de leurs objectifs statutaires ;
f) diffuser leurs initiatives, activités et publications dans les unités et établissements militaires, à condition que ce soit dans un lieu spécifique mis à leur disposition à cet effet ;
g) exprimer des avis sur des questions expressément inscrites dans leur statut ;

h) s'associer et établir des contacts avec les associations, fédérations d'associations et organisations internationales partenaires qui poursuivent des objectifs similaires.

Article 3 (Restrictions à l'exercice des droits)

1. L'exercice des droits consacrés dans l'article précédent pour les associations militaires créées en vertu de la présente loi est soumis aux restrictions et conditions prévues aux articles 31 à 31 F de la loi sur la défense nationale et les forces armées.
2. Sans préjudice des dispositions de la présente loi et d'autres lois applicables, l'exercice des activités associatives visées dans la présente loi ne peut, en aucun cas et de quelque manière que ce soit, entrer en conflit avec les devoirs et fonctions légalement définis ni avec l'accomplissement des missions de service.

Article 4 (Statut des dirigeants d'association)

Le statut des dirigeants sera approuvé par le Gouvernement par le biais d'un décret-loi. »

15. **Loi organique n° 4/2001 sur la défense nationale et les forces armées** (sixième amendement à la loi n° 29/82)

« Article 31
[…]
Les citoyens mentionnés au numéro 1 [à savoir les militaires du personnel permanent et les agents volontaires et contractuels] ne sont pas visés par les règles constitutionnelles relatives aux droits de l'homme des travailleurs dont l'exercice présupposait une restriction des droits dans les articles suivants, à savoir de la liberté syndicale, sous ses différentes formes et manifestations, le droit de créer des commissions de travailleurs, également sous ses différentes formes, et le droit de grève.

Article 31D

1. Les citoyens visés à l'article 31 ont le droit de constituer tous types d'associations, notamment professionnelles, hormis celles de nature politique ou syndicale.

2. L'exercice du droit d'association professionnelle est régi par sa propre loi. »

16. **Décret-loi n° 295/2007 (Statut des dirigeants des associations professionnelles du personnel militaire des forces armées)**

« Article 3 (Principes généraux)

1. Les membres des forces armées ne peuvent être favorisés ou désavantagés en ce qui concerne leurs droits et avantages du fait de leur statut de dirigeants d'associations professionnelles militaires.
2. Les dirigeants d'associations professionnelles du personnel militaire exercent leurs activités sans que cela nuise au service et dans le respect des devoirs inhérents à leur statut de personnel militaire, et sont soumis aux restrictions et contraintes prévues par la législation militaire, à savoir la Loi sur la défense nationale et les forces armées, la Charte militaire, la loi régissant l'exercice du droit d'association professionnelle du personnel militaire et le Règlement de discipline militaire. »

17. **Loi organique n° 1-B/2009 (Loi de défense Nationale)**

« Article 29 (Droit de réunion)

1. Le personnel militaire en service actif peut, à condition d'apparaître en civil et de ne porter aucun symbole national ou militaire, convoquer des réunions dénuées de tout caractère

politique, partisan ou syndical dans les conditions prévues par la loi, ou participer à de telles réunions.
2. Le personnel militaire en service actif peut assister à des réunions à caractère politique, partisan ou syndical convoquées dans les conditions prévues par la loi s'il se garde de prendre la parole ou d'exercer un rôle quelconque dans la préparation, l'organisation, la conduite ou l'exécution des délibérations.
3. Le droit de réunion ne peut être exercé ni au sein des unités et établissements militaires, ni d'une manière qui compromette les missions habituellement attribuées au personnel militaire ou sa disponibilité permanente à cette fin.

Article 30 (Droit de manifestation)

Le personnel militaire en service actif peut participer à des manifestations dénuées de tout caractère politico-partisan ou syndical organisées dans les conditions prévues par la loi, à condition de ne pas être armé, d'apparaître en civil et de ne porter aucun symbole national ou militaire et à condition qu'une telle participation ne porte pas atteinte à la cohésion et à la discipline des forces armées.

Article 31 (Liberté d'association)

1. Le personnel militaire en service actif a le droit de former des associations dénuées de tout caractère politico-partisan ou syndical, à savoir des associations professionnelles, ou d'y adhérer.

2. L'exercice du droit d'association professionnelle du personnel militaire est régi par sa propre loi. »

18. Loi organique n° 5/2014 portant premier amendement à la loi de défense nationale, avec l'approbation de la loi organique n° 1-B/2009

« Article 27 (Exercice des droits des membres des forces armées)
[…]
3. Les règles constitutionnelles relatives aux droits des travailleurs, dont l'exercice implique les droits fondamentaux mentionnés dans les articles suivants, ne s'appliquent pas au personnel militaire en service actif, dans la mesure où elles sont restreintes dans leur cas, c'est-à-dire la liberté d'association, le droit de fonder des commissions de travailleurs ou d'en bénéficier et le droit de grève. »

19. Décret-loi n° 90/2015 portant approbation du Statut des forces armées militaires, tel que modifié par la loi n° 10/2018

« Titre II (Devoirs et droits) Chapitre II (Droits)
Article 16 (Droits, libertés et garanties)

1 - Les militaires jouissent de tous les droits, libertés et garanties reconnus aux autres citoyens, l'exercice de certains de ces droits et libertés étant soumis à des restrictions prévues par la Constitution, dans la stricte mesure des exigences de ses devoirs et conformément aux conditions énoncées dans la Loi sur la défense nationale. 2 - Les militaires ne peuvent être favorisés ou désavantagés pour des motifs fondés sur l'ascendance, le sexe, la race, le territoire d'origine, la religion, les convictions politiques ou idéologiques, la situation économique, la condition sociale ou l'orientation sexuelle.

Article 16a (Droit d'association)

Les militaires ont le droit de créer des associations professionnelles afin de représenter les membres des forces armées sur une base institutionnelle, sociale, déontologique ou socioprofessionnelle.

Article 17 (Honneurs attachés aux militaires)

Aux termes de la loi, les militaires ont le droit de porter l'uniforme, les titres, les distinctions honorifiques, de bénéficier de la préséance, des immunités et dérogations inhérentes à leur statut militaire.

Article 18 (Rémunération)

1 - Les militaires ont droit à une rémunération en fonction des modalités du service, du grade, de la durée du service et de la fonction occupée, dans les conditions prévues par la législation spécifique.
2 - En raison du régime spécial de travail, de la disponibilité permanente et des charges et restrictions inhérentes au statut militaire, les militaires bénéficient d'un supplément de rémunération à caractère certain et permanent, dénommé supplément de statut militaire.
3 - Les militaires peuvent bénéficier d'autres compléments de rémunération et d'indemnités, dans les conditions prévues par la législation spécifique.

Article 19 (Garantie en matière disciplinaire)

Dans le cadre d'une procédure disciplinaire, les militaires bénéficient de toutes les garanties de défense et jouissent du droit de désigner un avocat, dans les conditions prévues par le RDM.

Article 20 (Protection juridique)

1 - Les militaires ont le droit de bénéficier de la protection juridique de l'État sous la forme de conseils juridiques et d'assistance judiciaire, comprenant l'engagement d'un avocat et la dispense du paiement des frais et autres dépenses de procédure, pour la défense de leurs droits, de leur nom et de leur réputation, quand ils subissent un préjudice dans le cadre du service rendu aux forces armées ou au sein de celles-ci. 2 - Dans les cas où la protection juridique est accordée selon les termes du paragraphe précédent et que le processus judiciaire aboutit à une condamnation pour un délit intentionnel dont le jugement est définitif, les forces armées peuvent exercer le droit de recours.

Article 21 (Assistance religieuse)

1 - Les militaires qui professent une religion légalement reconnue bénéficient d'une assistance religieuse.
2 - Les militaires ne sont pas tenus d'assister ou de participer aux services religieux propres à une religion autre que celle dont ils se réclament.
3 - Pour des raisons de service, les militaires peuvent être affectés à des missions militaires qui se déroulent en même temps que des cérémonies religieuses.

Article 22 (Arrestation et détention provisoire)

1 - En dehors du cas de flagrant délit, la demande d'arrestation d'un militaire en service actif ou dans l'exercice de ses fonctions est adressée à ses supérieurs hiérarchiques par les autorités judiciaires ou de police judiciaire compétentes, dans les conditions prévues par les textes de procédure pénale applicables.
2 - Les militaires arrêtés ou placés en détention provisoire sont maintenus en détention militaire sur ordre de la juridiction ou de l'autorité compétente, dans les conditions prévues par la législation de procédure pénale applicable.

Article 23 (Droit de transport et d'hébergement)

1 - Dans l'exercice de leurs fonctions militaires, les membres du personnel militaire ont droit à des conditions de transport et de logement décentes, en fonction de l'emploi occupé et du niveau de sécurité requis.
2 - Lorsque, pour des raisons de service, les militaires sont affectés dans une région autre que celle de leur résidence habituelle, ils ont droit, pour eux et leur ménage, à un logement fourni par l'État ou, à défaut, à un supplément de résidence, dans les conditions prévues par une législation spécifique.

3 - Les militaires qui sont dans la situation visée au paragraphe précédent ont droit à une indemnité destinée à compenser leurs frais de déplacement et ceux de leur ménage, ainsi que les frais de transport de leurs bagages, quel que soit le moyen de transport utilisé, dans les conditions fixées par les autorités gouvernementales chargées des finances et de la défense nationale.

Article 24 (Uniformes)

Les militaires en service actif ont droit, dans les conditions prévues par un statut spécifique, au remboursement par l'État de leurs frais d'uniforme.

Article 25 (Autres droits)

Les militaires ont droit : a) à l'avancement professionnel, à la valorisation et à l'évolution de leur carrière, en tenant compte des contraintes prévues par le présent statut, ainsi qu'à l'avancement en grade, dans les conditions prévues par le système de rémunération respectif, en conciliant leur préparation, leur expérience et leur mérite avec les besoins des forces armées ; b) de recevoir une formation adaptée au plein exercice des fonctions et missions qui leur sont confiées, en vue de leur développement humain et professionnel ; c) de bénéficier, pour eux-mêmes et leur famille, d'une assistance médicale, de médicaments, de moyens d'hospitalisation et de diagnostic, dans les conditions prévues par un statut spécifique ; d) de bénéficier des dispositions de la législation applicable aux travailleurs de la fonction publique en matière de parentalité, avec les adaptations prévues à l'article 102 du Code civil ; e) de saisir le médiateur des Forces armées et de déposer une demande auprès du médiateur, conformément aux dispositions de la Loi sur la défense nationale et aux termes de la législation spéciale ; f) de bénéficier d'une réduction des tarifs des transports publics, aux termes de la législation spéciale ; g) de bénéficier, aux termes de la législation spéciale, pour eux-mêmes et leur famille, d'un régime d'assistance, de protection et de soutien social, comprenant notamment une pension de retraite, une pension de réversion et une pension pour « prix du sang » (soldats tombés au champ d'honneur ou pour la défense du pays) et des prestations d'invalidité. »

20. Loi n° 108/91 sur le Conseil économique et social

« Article 1 (Nature)

Le Conseil économique et social, prévu à l'article 95 de la Constitution, est l'organe de consultation sur les politiques économiques et sociales qui participe à l'élaboration des plans de développement économique et social.

Article 2 (Compétence)

1 - Les fonctions suivantes incombent au Conseil économique et social : a) formuler des avis sur les perspectives générales proposées et les avant-projets de plans de développement économique et social, avant leur approbation par le Gouvernement, ainsi que sur les rapports relatifs à leur mise en œuvre ; b) formuler des avis sur les politiques économiques et sociales, ainsi que sur leur mise en œuvre ; c) évaluer la position du Portugal au niveau des organes de la Communauté européenne, dans le cadre des politiques économiques et sociales, et formuler des avis au sujet de l'utilisation nationale des fonds communautaires, structurels et spécifiques ; d) formuler des avis sur les propositions de plans sectoriels et de plans d'aménagement du territoire de portée nationale et, de manière générale, sur les politiques de restructuration et de développement socio-économique que le Gouvernement entend lui soumettre ; e) évaluer régulièrement l'évolution de la situation économique et sociale du pays ; f) évaluer les documents liés à la politique de développement régional ; g) promouvoir le dialogue et la consultation entre les partenaires sociaux ; h) approuver son règlement intérieur.
2 - Dans le cadre de ses compétences, le Conseil économique et social dispose également d'un droit d'initiative en vertu de l'article 15 de la présente Loi.

Article 3 (Composition)

1 - La composition du Conseil économique et social est la suivante : a) un président, élu par l'Assemblée de la République selon les termes de l'article 163.h) de la Constitution ; b) quatre vice-présidents, élus par l'Assemblée plénière du Conseil ; c) huit représentants du Gouvernement, nommés en application d'une résolution du Conseil des ministres ; d) huit représentants des organisations syndicales, désignés par les confédérations respectives ; e) huit représentants des organisations patronales, désignés par les associations nationales ; f) deux représentants du secteur coopératif, désignés par les confédérations coopératives ; g) deux représentants du Conseil supérieur de la science et de la technologie ; h) deux représentants des professions libérales, désignés par les associations du secteur ; i) un représentant du secteur public, nommé en application d'une résolution du Conseil des ministres ; j) deux représentants de chaque région autonome, désignés par l'Assemblée régionale concernée ; k) huit représentants des collectivités locales, élus par les conseils régionaux des régions administrées par les commissions de coordination et de développement régional, un pour l'Alentejo, un pour l'Algarve et deux pour chacune des autres régions ; l) un représentant des associations nationales de défense de l'environnement ; m) un représentant des associations nationales de protection des consommateurs ; n) trois représentants du secteur social, un représentant des institutions privées de solidarité sociale, un représentant des Misericórdias et un représentant des caisses mutuelles ; o) un représentant des associations familiales ; p) un représentant des universités, désigné par le Conseil des recteurs ; q) un représentant des associations de jeunes entrepreneurs ; r) deux représentants des organisations représentatives de l'agriculture familiale et du monde rural ; s) un représentant des associations représentatives de l'égalité des chances pour les femmes et les hommes ; t) un représentant de chacune des associations de femmes avec représentativité générale ; u) un représentant des associations de femmes représentées au conseil consultatif de la commission pour l'égalité et les droits des femmes, considérées collégialement ; v) un représentant des organisations représentant les personnes handicapées, désigné par les associations respectives ; w) deux représentants des organisations représentant le secteur de la finance et des assurances ; x) un représentant de la Confédération portugaise des collectifs culturels, récréatifs et sportifs ; y) un représentant des organisations représentant les immigrés ; z) deux représentants du Conseil des communautés portugaises ; aa) (abrogé) ; bb) cinq personnalités au mérite reconnu dans les domaines économique et social, désignées par l'Assemblée plénière ; cc) un représentant du Conseil national de la jeunesse ; dd) un représentant de la Fédération nationale des associations de jeunes ; ee) deux représentants d'organisations représentant les retraités.
2 - La nomination doit tenir compte de la pertinence des intérêts représentés et chaque fois que l'organisation est représentée par au moins deux personnes, le critère de la parité entre hommes et femmes doit être respecté. Une même organisation ne peut être représentée dans plusieurs catégories.
3 - Le mandat des membres du Conseil économique et social correspond au mandat de l'Assemblée de la République et prend fin lorsque les nouveaux membres entrent en fonction.
4 - Les vice-présidents visés au paragraphe 1.b) peuvent être élus parmi les membres de l'Assemblée plénière ou en dehors de celle-ci.
5 - Pour chacun des secteurs représentés, le nombre de suppléants est égal à celui des représentants respectifs au Conseil.
6 - Les représentants des travailleurs et des employeurs visés au paragraphe 1.d) et e) doivent inclure leurs représentants respectifs au sein du Comité permanent de concertation sociale. »

21. **Loi n° 39/2004, définissant les principes généraux et les bases de l'exercice du droit d'association professionnelle du personnel militaire de la Garde nationale républicaine (GNR)**

« Conformément à l'article 161.c) de la Constitution, l'Assemblée de la République décrète que la loi générale de la République est la suivante :

Article 1 (Liberté d'association)

1 - Les membres de la Garde nationale républicaine (GNR) en service actif ont le droit de former des associations professionnelles pour promouvoir les intérêts correspondants de leurs membres.

2 - Les associations professionnelles sont de portée nationale et leur siège est basé sur le territoire national ; elles doivent être dénuées de tout caractère politique, partisan ou syndical.
3 - Pour toutes les autres circonstances non énoncées dans la présente loi, la constitution d'associations militaires représentant la GNR et l'acquisition, par ces associations, de la personnalité juridique, ainsi que leur gestion, leur fonctionnement et leur révocation, sont régis par le droit général.

Article 2 (Principe de non-discrimination)

Le personnel militaire de la GNR ne saurait être favorisé ou désavantagé du fait de l'exercice de son droit d'association.

Article 3 (Principe de l'exclusivité en matière d'adhésion)

Le personnel militaire de la GNR n'est pas autorisé à adhérer à plusieurs associations professionnelles.

Article 4 (Ne pas nuire au service)

En aucun cas et d'aucune manière l'exercice d'activités associatives ne peut compromettre l'accomplissement normal des missions, la disponibilité permanente du personnel à cette fin ou la cohésion et la discipline de la GNR.

Article 5 (Droits des associations)

Les associations professionnelles légalement constituées jouissent des droits suivants :
a) représenter leurs membres pour la défense de leurs intérêts statutaires, socioprofessionnels et déontologiques ;
b) siéger dans les conseils consultatifs, les commissions d'étude et les groupes de travail créés pour examiner des sujets intéressant l'institution, dans le domaine de leur compétence spécifique ;
c) être entendues par les instances compétentes de la GNR sur les questions relatives à la situation professionnelle, la rémunération et la situation sociale de leurs membres et sur les conditions d'exercice de leurs activités respectives ;
d) présenter des propositions sur le fonctionnement des services et d'autres aspects présentant un intérêt pour l'institution, ainsi qu'exprimer un avis aux instances compétentes sur des questions expressément inscrites dans leur statut ;
e) émettre des avis sur toute question concernant la GNR, à la demande des instances compétentes ;
f) tenir des réunions dans le cadre de leurs objectifs statutaires dans les locaux de la GNR, en y étant préalablement autorisées et à la condition de ne pas nuire à l'intérêt public ou au fonctionnement normal des services ;
g) promouvoir des activités et éditer des publications sur des thèmes associatifs, déontologiques et socioprofessionnels ou, avec l'accord préalable de leur hiérarchie, sur des questions de nature exclusivement technique ;
h) afficher des documents relatifs à leurs activités statutaires, à condition qu'ils soient affichés à l'endroit mis à disposition à cette fin ;
i) établir des relations avec les associations, fédérations d'associations et organisations internationales partenaires qui poursuivent des objectifs similaires.

Article 6 (Les restrictions à l'exercice des droits)

L'exercice des droits consacrés à l'article précédent est soumis aux restrictions prévues par la présente loi, et le personnel militaire de la GNR n'est pas autorisé à agir comme suit :
a) faire des déclarations susceptibles de porter atteinte à la subordination de la GNR à la légalité démocratique, à sa neutralité politique et partisane, à la cohésion, à la réputation et au prestige de l'institution, de violer le principe de la discipline ou de contrevenir au respect de l'autorité hiérarchique ;
b) faire des déclarations sur des sujets dont il a connaissance dans l'exercice de ses fonctions et qui sont susceptibles de constituer un secret d'État ou un secret judiciaire ou qui concernent

des questions relatives aux dispositions ou aux activités opérationnelles de la GNR ou des forces armées ou d'autres services répressifs, dont la classification est égale ou supérieure à « diffusion restreinte », sauf dans le cas de questions propres à la GNR, lorsque l'autorité hiérarchiquement compétente l'autorise ;
c) convoquer des réunions publiques ou des manifestations à caractère politique, partisan ou syndical ou y participer, à moins, dans ce dernier cas, d'apparaître en civil et, lorsqu'il s'agit d'un événement public, de ne pas faire partie des intervenants, de ne pas prendre la parole et de n'exhiber aucun type de message ;
d) être affilié à une association syndicale ou participer à des réunions syndicales ;
e) adresser des pétitions collectives aux organismes de protection des droits fondamentaux sur des questions concernant la GNR, avant que les voies hiérarchiques n'aient été épuisées, sous réserve de leur droit individuel à saisir le médiateur et de leur capacité à agir par d'autres voies de recours administratif et judiciaire, conformément aux dispositions légales ;
f) exercer le droit de grève ou toute autre option de substitution susceptible de compromettre l'exécution normale et effective des missions de la GNR, ainsi que sa cohésion et sa discipline.

Article 7 (Application à une procédure disciplinaire en cours)

Les dispositions de la présente loi s'appliquent immédiatement aux procédures disciplinaires en cours, dans la mesure où elles concernent des actes accomplis pour le compte d'associations déjà constituées.

Article 8 (Règlement)

Le règlement régissant l'exercice du droit d'association par le personnel militaire de la GNR sera approuvé par décret-loi dans les 90 jours suivant la publication de la présente loi. »

22. Loi n° 21/85 (Statut des magistrats) telle que modifiée par la loi n° 67/2019

« Article 17 (Droits spéciaux)

1 - Les magistrats bénéficient des droits spéciaux ci-après […] La jouissance des droits énoncés dans la législation en matière syndicale et des réductions dans la répartition des services, par délibération du Conseil supérieur de la magistrature, quand ils exercent des fonctions au sein de l'organe exécutif de l'association syndicale de la magistrature ou au sein des organisations représentatives internationales des magistrats. […] »

23. Loi n° 7/2009 (Code du travail) telle que modifiée par la loi n° 13/2023

« Article 24 (Droit à l'égalité d'accès à l'emploi et au travail)

1 - Tout salarié ou demandeur d'emploi a droit à l'égalité des chances et de traitement dans l'accès à l'emploi, à la formation et à la promotion ou à une carrière professionnelle, ainsi que dans les conditions de travail, et ne peut être avantagé, favorisé, défavorisé, privé d'un droit ou dispensé d'un devoir quelconque en raison, notamment, de son ascendance, de son âge, de son sexe, de son orientation sexuelle, de son identité sexuelle, de son état civil, de sa situation économique, de son éducation, de son origine ou de sa condition sociales, de son patrimoine génétique, de son incapacité de travail, de son handicap, d'une maladie chronique, de sa nationalité, de son origine ethnique ou raciale, de son territoire d'origine, de sa langue, de sa religion, de ses convictions politiques ou idéologiques ou de son affiliation syndicale, et l'État doit promouvoir l'égalité d'accès à ces droits.
2 - Le droit visé au paragraphe précédent concerne notamment : a) les critères de sélection et les conditions d'embauche, dans tout secteur d'activité et à tous les niveaux hiérarchiques ; b) l'accès à tous les types d'orientation professionnelle, de formation et de recyclage à tous les niveaux, y compris l'acquisition d'une expérience pratique ; c) la rémunération et autres avantages, la promotion à tous les niveaux hiérarchiques et les critères de sélection des travailleurs à licencier ; d) l'adhésion ou la participation à des structures de représentation collective ou à toute autre organisation dont les membres exercent une profession particulière, y compris les avantages accordés par leur intermédiaire.

3 - Les dispositions des paragraphes précédents s'appliquent également en cas de prise de décision fondée sur des algorithmes ou d'autres systèmes d'intelligence artificielle et sont sans préjudice de l'application : a) des dispositions légales concernant l'exercice d'une activité professionnelle par un étranger ou un apatride ; b) des dispositions relatives à la protection spéciale du patrimoine génétique, à la grossesse, à la parentalité, à l'adoption et à d'autres situations concernant la conciliation de l'activité professionnelle et de la vie familiale.
4 - Les employeurs sont tenus d'afficher en un lieu approprié de l'entreprise les informations relatives aux droits et devoirs des travailleurs en matière d'égalité et de non-discrimination.
5 - Le non-respect du premier paragraphe constitue une infraction administrative très grave et le non-respect du quatrième paragraphe constitue une infraction administrative mineure. »

TEXTES INTERNATIONAUX PERTINENTS

A – Le Conseil de l'Europe

1. Convention européenne des droits de l'homme (CEDH)

24. La CEDH prévoit :

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. »

2. Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme

25. Selon la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après la Cour), les caractéristiques spécifiques à la vie militaire diffèrent par nature de celles de la vie civile. (*Engel et autres c. Pays-Bas*, n^{os} 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72, arrêt du 8 juin 1976, paragraphes 54, 57, 59, 73, 103). En ce qui concerne la restriction prévue à l'article 11§2 de la Convention concernant les droits des membres des forces armées, la Cour a notamment soutenu ce qui suit :

« Concernant le contexte spécifique des forces armées, la Cour note que, quand ils ont élaboré puis conclu la Convention, les États 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)

« […] Chaque État 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^{o} 10609/10, arrêt du 2 octobre 2014, paragraphes 56-58, 71, 75-77), 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 :

« qu'il résulte de l'article 11 de la Convention que des restrictions, même significatives, peuvent être apportées dans ce cadre 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 doivent 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 imposée 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 porte atteinte à l'essence même de la liberté garantie par l'article 11 de la Convention et constitue une violation de cette disposition (également *ADEFDROMIL c. France*, requête n° 32191/09, arrêt du 2 octobre 2014, paragraphes 55, 58, 60) ; *Junta Rectora del Ertzainen Nazional Elkartasuna (ER.N.E) c. Espagne*, requête n° 45892/09, arrêt du 21 avril 2015, paragraphes 28-33). »

27. Dans l'affaire *Wilson, National Union of Journalists et autres c. Royaume-Uni*, n^os^ 30668/96, 30671/96 et 30678/96, arrêt du 2 juillet 2002, paragraphe 46 :

« le droit de mener des négociations collectives avec l'employeur est l'un des éléments essentiels du droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts. L'essence d'un système de négociation collective volontaire est qu'il doit être possible à un syndicat d'entreprendre des actions, y compris, si nécessaire, des actions de grève, afin de persuader l'employeur d'engager une négociation collective avec lui sur les questions dont le syndicat estime qu'elles sont importantes pour les intérêts de ses membres.

28. Dans l'affaire *Demir et Baykara c. Türkiye*, requête n° 34503/97, paragraphe 154, la Cour a estimé que :

« le droit de mener des négociations collectives avec l'employeur est, en principe, devenu l'un des éléments essentiels du « droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts » énoncé à l'article 11 de la Convention, étant entendu que les États demeurent libres d'organiser leur système de manière à reconnaître, le cas échéant, un statut spécial aux syndicats représentatifs. Comme les autres travailleurs, les fonctionnaires, mis à part des cas très particuliers, doivent en bénéficier, sans préjudice toutefois des effets des « restrictions légitimes » pouvant devoir être imposées aux « membres de l'administration de l'État » au sens de l'article 11, paragraphe 2. »

1. Assemblée parlementaire

29. La **Résolution 2033 (2015)** du 28 janvier 2015, sur « La protection du droit de négociation collective, y compris le droit de grève » est rédigée comme suit :

« 1. Le dialogue social, c'est-à-dire le dialogue régulier et institutionnalisé entre les représentants des employeurs et des salariés, fait partie intégrante des processus socio-économiques européens depuis des décennies. Le droit syndical, le droit de négociation collective et le droit de grève - autant d'éléments essentiels de ce dialogue - ne sont pas seulement des principes démocratiques sous-tendant les processus économiques modernes, mais aussi des droits fondamentaux inscrits dans la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5) et dans la Charte sociale européenne (révisée) (STE n° 163).

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

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

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

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

2. Comité des Ministres

30. La **Recommandation CM/Rec(2010)4** du 24 février 2010 sur les droits de l'homme des membres des forces armées prévoit :

« Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe

Recommande aux Gouvernements des États 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 ;
[…]

Annexe à la Recommandation :

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 État.
[…]
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. […] »

31. Dans sa réponse CM/AS(2003)Rec1572 final (adoptée le 16 juillet 2003 lors de la 849e réunion des Délégués des Ministres) à la Recommandation 1572(2002) de l'Assemblée parlementaire du 2 septembre 2002 relative au droit d'association des membres du personnel professionnel des forces armées, le Comité des Ministres a indiqué (paragraphes 9, 13-14) qu'il n'était pas en mesure, à l'époque, d'approuver la proposition de modification de l'article 5 de la Charte consistant à supprimer la troisième phrase de cette disposition, qui concernait exclusivement les membres des forces armées, et à mentionner cette catégorie de personnes dans la deuxième phrase, qui ne couvrait que la police.

B – Nations Unies

1. Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH) (1948)

32. La DUDH prévoit :

> Article 29
>
> « 1. L'individu a des devoirs envers la communauté dans laquelle seul le libre et plein développement de sa personnalité est possible.
>
> 2. Dans l'exercice de ses droits et dans la jouissance de ses libertés, chacun n'est soumis qu'aux limitations établies par la loi exclusivement en vue d'assurer la reconnaissance et le respect des droits et libertés d'autrui et afin de satisfaire aux justes exigences de la morale, de l'ordre public et du bien-être général dans une société démocratique.
>
> 3. Ces droits et libertés ne pourront, en aucun cas, s'exercer contrairement aux buts et aux principes des Nations Unies. »

2. Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) (1966)

33. Le PIDCP prévoit :

> 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.
>
> 3. Aucune disposition du présent article ne permet aux États parties à la Convention de 1948 de l'Organisation internationale du Travail concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical de prendre des mesures législatives portant atteinte -- ou d'appliquer la loi de façon à porter atteinte -- aux garanties prévues dans ladite convention. »

3. Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) (1966)

34. Le PIDESC prévoit :

Article 8

« 1. Les États 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.

3. Aucune disposition du présent article ne permet aux États parties à la Convention de 1948 de l'Organisation internationale du Travail concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical de prendre des mesures législatives portant atteinte -- ou d'appliquer la loi de façon à porter atteinte -- aux garanties prévues dans ladite convention. »

C – Organisation internationale du travail (OIT)

1. Convention nº 87 de l'OIT sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical (1948)

35. La Convention nº 87 de l'OIT prévoit :

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. […] »

2. Convention nº 98 de l'OIT sur le droit d'organisation et de négociation collective (1949)

36. La Convention nº 98 de l'OIT prévoit :

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. »

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

Catégories bénéficiant de la négociation collective

« 209. À l'exception des organisations des catégories de travailleurs qui peuvent être exclus du champ d'application de la convention – forces armées, police et fonctionnaires commis à l'administration de l'État – la reconnaissance du droit à la négociation collective a une portée générale, et toutes les autres organisations de travailleurs des secteurs publics et privés doivent pouvoir en bénéficier. Cependant, la reconnaissance de ce droit dans la législation ou en pratique continue à être restreinte ou inexistante dans certains pays. Cette situation amène la commission a rappeler que le droit de négociation collective devrait couvrir notamment les organisations de travailleurs suivants : personnel pénitentiaire, sapeurs-pompiers, gens de mer, travailleurs indépendants ou temporaires, travailleurs en régime de sous-traitance ou d'externalisation, apprentis, travailleurs non-résidents et travailleurs à temps partiel, travailleurs portuaires, travailleurs du secteur agricole, organisations caritatives et religieuses, travailleurs domestiques, travailleurs des zones franches d'exportations et travailleurs migrants. La commission souligne par ailleurs que le droit de négociation collective devrait être reconnu au personnel enseignant et au personnel de direction des institutions éducatives ainsi qu'au personnel exerçant des fonctions techniques et d'encadrement dans le secteur de l'éducation. »

D – Union européenne

Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

38. La Charte des droits fondamentaux prévoit :

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.
2. Les partis politiques au niveau de l'Union contribuent à l'expression de la volonté politique des citoyens de l'Union. »

Article 28 (Droit de négociation et d'actions collectives)

« Les travailleurs et les employeurs, ou leurs organisations respectives, ont, conformément au droit de l'Union et aux législations et pratiques nationales, le droit de négocier et de conclure des conventions collectives aux niveaux appropriés et de recourir, en cas de conflits d'intérêts, à des actions collectives pour la défense de leurs intérêts, y compris la grève. »

EN DROIT

I. VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 5 DE LA CHARTE

39. L'article 5 et l'article G de la Charte sont rédigés 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. »
>
> **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. L'organisation auteur de la réclamation

40. EUROMIL fait valoir que le Portugal ne respecte pas l'article 5 de la Charte, la représentation limitée des travailleurs par les associations professionnelles militaires existantes ne constituant pas, selon EUROMIL, une mise en œuvre satisfaisante dudit article. EUROMIL soutient en outre que l'article G de la Charte permet aux États d'imposer des restrictions au droit syndical des membres des forces armées et leur accorde à cet effet une marge d'appréciation importante, mais ces restrictions ne peuvent pas supprimer entièrement le droit syndical et interdire les groupements professionnels à caractère syndical, comme c'est le cas au Portugal.

41. Selon EUROMIL, bien que le droit à la liberté d'association leur ait été accordé en 2001, le rôle et les compétences des associations professionnelles militaires ont été extrêmement restreints, empêchant celles-ci de représenter collectivement la catégorie professionnelle des « travailleurs en uniforme ». Les restrictions du droit syndical imposées au personnel militaire et à ses représentants à travers la loi organique n° 3/2001 sur le droit d'association professionnelle militaire et la loi organique n° 4/2001 sur la défense nationale interdisent les activités de nature syndicale, une limitation qui, selon EUROMIL, n'est pas considérée comme proportionnée et nécessaire dans une société démocratique.

42. En outre, EUROMIL fait valoir qu'en leur qualité d'agents des services publics, les militaires devraient être traités non seulement comme des « citoyens en uniforme », mais aussi comme des « travailleurs en uniforme », ce qui suppose de leur octroyer les mêmes droits qu'à tout autre travailleur. Ils devraient être traités sur un pied d'égalité et jouir des mêmes droits que ceux reconnus aux agents des autres services publics, et notamment des services répressifs, comme les agents de la Police de sécurité publique (PSP) ou de la Garde nationale républicaine (GNR), qui bénéficient de véritables droits syndicaux.

43. EUROMIL renvoie à l'article 92, paragraphe 2, de la Constitution portugaise qui définit la composition du Conseil économique et social, composé notamment des représentants du Gouvernement, des organisations représentatives des travailleurs, des activités économiques et des familles, des régions autonomes et des collectivités territoriales. Elle précise que l'article 27, paragraphe 3, de la loi organique n° 5/2014 (défense nationale) instaure des restrictions inappropriées des droits fondamentaux du personnel militaire. Aux termes de cette disposition, les règles constitutionnelles relatives aux droits des travailleurs ne s'appliquent pas au personnel militaire en service actif, dont le droit à la liberté syndicale est restreint, ce qui les empêche de jouir des prérogatives syndicales normales, c'est-à-dire le droit de fonder des commissions de travailleurs ou d'en bénéficier et le droit de grève.

44. En outre, EUROMIL rappelle que, conformément à l'article 24, paragraphe 1, du code du travail (loi n° 7/2009, telle que modifiée), tout travailleur a droit à l'égalité des chances et de traitement dans l'accès à l'emploi, à la formation et à la promotion ou à une carrière professionnelle, ainsi que dans les conditions de travail, et ne peut être désavantagé, défavorisé ou privé d'un droit ou dispensé d'un devoir quelconque pour divers motifs énumérés dans la disposition, et l'État doit promouvoir l'égalité d'accès à ces droits. EUROMIL déclare que la loi n° 39/2004 a défini les principes généraux de l'exercice du droit d'association professionnelle des membres de la GNR, qui ont ensuite été engagés (en 2020) dans un dialogue social avec les autorités sur des questions relatives aux rémunérations, à la santé et la sécurité au travail. Il en va de même pour les membres de la PSP. Selon l'organisation réclamante, les associations représentant les autres personnels militaires ne bénéficient pas de ces droits ce qui constitue une différence de traitement injuste et choquante.

45. EUROMIL conclut que le fait d'invoquer l'article G de la Charte pour justifier des restrictions du droit syndical du personnel militaire doit être considéré comme disproportionné et non nécessaire dans une société démocratique. Selon EUROMIL, les restrictions énoncées à l'article 5 de la Charte ne doivent pas entraîner la suppression totale du droit syndical et l'interdiction des groupements professionnels à caractère syndical. À l'appui de son argument, EUROMIL renvoie aux décisions du Comité dans les affaires Conseil européen des syndicats de police (CESP) c. France, réclamation n° 101/2013, décision sur le bien-fondé du 27 janvier 2016, §84, et Organisation européenne des associations militaires (EUROMIL) c. Irlande, réclamation n° 112/2014, *op. cit.*, §§55-56.

2. Le Gouvernement défendeur

46. Le Gouvernement indique que les restrictions à l'exercice des droits syndicaux par le personnel militaire ne peuvent s'appliquer qu'aux droits expressément visés à

l'article 270 de la Constitution portugaise. Ces restrictions sont soumises au principe de proportionnalité et limitées à la « stricte mesure où les exigences spécifiques des fonctions respectives l'exigent », qui tient compte de l'adéquation, de la nécessité et de l'applicabilité de la mesure. Les lois nationales à l'origine des restrictions susmentionnées ont été approuvées dans la droite ligne des articles 164 et 168 paragraphe 6e de la Constitution. Cela signifie qu'ils ont été approuvés par la majorité des deux tiers des membres du Parlement.

47. Les droits et les devoirs des membres des forces armées sont garantis et réglementés par les articles 29 (liberté de réunion), 30 (droit de manifestation) et 31 (liberté d'association) de la loi sur la défense nationale (loi organique n° 1-B/2009). La liberté d'association est également réglementée (article 2) et restreinte (article 3) par la loi organique n° 3/2001. De l'avis du Gouvernement, le droit international reconnaît largement que, dans les affaires concernant les forces armées et la défense nationale, la souveraineté nationale doit prévaloir, en raison de la spécificité des tâches que les forces armées sont amenées à exercer. À l'appui de son point de vue, le Gouvernement rappelle la dernière phrase de l'article 5 de la Charte concernant les forces armées.

48. Le Gouvernement fait valoir que la Constitution, la loi sur la défense nationale, la loi sur les associations militaires et le statut des dirigeants d'association fixent les restrictions du droit syndical après avoir pris en considération les spécificités des devoirs des forces armées. Conformément à la Constitution, les restrictions sont établies en vertu des exigences propres aux différentes fonctions. Ainsi, la loi sur le droit d'association professionnelle militaire dispose que l'exercice des activités associatives ne peut, en aucun cas et de quelque manière que ce soit, entrer en conflit avec les devoirs et fonctions légalement définis ni avec l'accomplissement des missions de service, et que ces droits doivent impérativement être exercés dans le respect des dispositions de la loi sur la défense nationale.

49. Le Gouvernement note que les droits à la liberté d'association sont effectifs et librement exercés, comme en témoignent l'existence de diverses associations et les liens étroits entre ces associations et le ministère de la Défense. Le Gouvernement conclut que plusieurs associations professionnelles du personnel militaire sont légalement constituées au Portugal. Elles représentent leurs membres de façon active conformément à la législation et à leurs statuts. À cet égard, le Gouvernement mentionne notamment l'*Associação de Oficiais das Forças Armadas* (AOFA), l'*Associação dos Militares na Reserva e Reforma* (ASMIR), l'*Associação Nacional de Sargentos* (ANS), l'*Associação de Praças* (AP) et l'*Associação de Contratados do Exército* (ANCE).

B – Appréciation du Comité

50. Le Comité considère que l'article 5 de la Charte permet aux États parties d'imposer des restrictions au droit syndical des membres des forces armées et leur accorde à cet effet une marge d'appréciation importante, sous réserve des conditions énoncées à l'article G de la Charte (voir CESP c. France, réclamation n° 101/2013, *op. cit.*, §80). Toutefois, ces restrictions ne doivent pas tendre à supprimer entièrement le droit syndical, ainsi qu'il résulte de l'interdiction absolue des groupements professionnels à caractère syndical et de l'adhésion de tels groupements à des

fédérations/confédérations nationales (CESP c. France, *op. cit.*, §§84-86 et EUROMIL c. Irlande, réclamation nº 112/2014, *op. cit.* , §47).

51. Le Comité considère qu'il convient de définir de manière restrictive les membres des forces armées susceptibles d'être privés du droit à la liberté d'association et que la suppression totale du droit syndical (qui comprend la liberté de constituer des organisations/syndicats, ainsi que la liberté d'adhérer ou de ne pas adhérer à des syndicats) n'est pas une mesure nécessaire dans une société démocratique pour la protection, notamment, de la sécurité nationale (voir *Confederazione Generale Italiana del Lavoro* (CGIL) c. Italie, réclamation nº 140/2016, décision sur le bien-fondé du 22 janvier 2019, §92).

52. En outre, s'agissant des associations représentatives des forces armées, le fait de leur interdire totalement de s'affilier à des organisations professionnelles nationales n'est ni nécessaire ni proportionné et, par conséquent, ne respecte pas les prescriptions de l'article G de la Charte, en particulier lorsque la restriction a concrètement pour effet de priver les associations représentatives d'un moyen efficace de négocier les conditions d'emploi de leurs membres, dans la mesure où les organisations professionnelles fédérales nationales possèdent un pouvoir de négociation considérable dans les négociations nationales (voir CGIL c. Italie, réclamation n° 140/2016, op.cit., §90).

53. En l'espèce, sur la base des observations des deux parties, le Comité note que le Portugal autorise les membres des forces armées à former des associations professionnelles et à y adhérer et que plusieurs associations militaires ont été constituées dans le pays. Ces associations sont soumises à certaines restrictions prescrites par la législation nationale.

54. Le Comité note que l'article 270 de la Constitution portugaise ne restreint pas le droit syndical (droit de créer des syndicats et d'y adhérer), mais prévoit que la loi peut restreindre l'exercice de ce droit. À cet égard, le Comité rappelle par ailleurs que la Charte ne peut être regardée comme ayant pour objet de s'ingérer dans l'organisation présidant, en vertu des dispositions constitutionnelles nationales, à l'adoption des textes législatifs, ce processus relevant des prérogatives souveraines des États (*Centrale générale des services publics* (C.G.S.P.) c. Belgique, réclamation nº 25/2004, décision sur le bien-fondé du 9 mai 2005, §41). Toutefois, le Comité note que les dispositions légales sur la liberté d'association du personnel militaire, auxquelles se réfèrent les deux parties, sont formulées de manière similaire et non seulement restreignent mais interdisent totalement au personnel militaire de former des associations à caractère syndical (voir par exemple, les articles 31 et 31D de la loi organique n°4/2001, les articles 29 et 31 de la loi organique n° 1-B/2009 et l'article 27 de la loi organique n° 5/2014).

55. Conformément à l'article 16a du décret-loi n° 90/2015 tel que modifié par la loi n° 10/2018 les militaires ont le droit de créer des associations professionnelles afin de représenter les membres des forces armées sur une base institutionnelle, sociale, déontologique ou socioprofessionnelle. Les droits syndicaux n'étant pas mentionnés dans cette disposition, ils ne sont donc pas reconnus.

56. À l'appui de ses allégations, s'agissant de l'exercice des droits syndicaux, EUROMIL invoque la différence de traitement entre le personnel militaire et d'autres professions de nature similaire, à savoir les forces de sécurité, la GNR et la PSP, auxquelles il a été offert de négocier avec les autorités sur des questions telles que la rémunération, la santé et la sécurité au travail. À cet égard, le Comité souligne que l'article 5 établit une distinction entre la police et les forces armées et rappelle sa jurisprudence selon laquelle il convient de déterminer si les fonctions de la garde nationale sont équivalentes à celles de la police ou des forces armées. (voir CESP c. France, réclamation nº 101/2013, *op. cit.*, §§ 61 et 80).

57. Bien que l'article 5, lu à la lumière de l'article G, accorde une marge d'appréciation dans la détermination des restrictions au droit syndical des militaires, le Comité estime que l'ampleur des restrictions imposées par les dispositions légales portugaises visées, qui ne permettent pas la création d'associations dotées de prérogatives syndicales, n'est pas conforme à l'article 5 et va au-delà des conditions fixées par l'article G de la Charte.

58. Le Comité dit qu'il y a donc violation de l'article 5 de la Charte, car les restrictions appliquées sont disproportionnées et ne répondent pas aux critères nécessaires énoncés à l'article G.

II. VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 6§1 DE LA CHARTE

59. L'article 6§1 de la Charte est ainsi libellé :

> **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 :
>
> 1. à favoriser la consultation paritaire entre travailleurs et employeurs ;
> […] »

A – Argumentation des parties

1. L'organisation auteur de la réclamation

60. EUROMIL soutient qu'il y a violation de l'article 6§1 au motif que le Portugal ne favorise pas la consultation paritaire entre les membres des forces armées et le ministère de la Défense.

61. EUROMIL rappelle que, conformément à la loi organique n° 4/2001 (sur la défense nationale et les forces armées), les associations militaires ont le droit d'être entendues sur les questions relatives à la rémunération et au statut professionnel et social de leurs membres. EUROMIL déclare en outre que, malgré ces dispositions, le droit en question n'est pas garanti en pratique puisqu'il n'y a pas de dialogue social, que les associations ne sont pas consultées, que leurs avis ne sont pas pris en compte et que la consultation paritaire n'est pas encouragée de manière juste et équitable.

62. Selon EUROMIL, les associations professionnelles militaires ne peuvent exercer leur droit à la consultation paritaire en tant que partenaire social, étant donné qu'elles ne sont pas identifiées comme telles. Plus précisément, EUROMIL rappelle que la loi n° 108/91, qui régit le fonctionnement du Conseil économique et social en tant qu'organe de consultation dans le domaine des politiques économiques et sociales, qui participe à l'élaboration des plans de développement économique et social (article premier) et favorise le dialogue et la consultation des partenaires sociaux (article 2, paragraphe 1g), n'inclut aucune association militaire ni aucun représentant du personnel militaire dans la liste des partenaires sociaux identifiés à l'article 3.

2. Le Gouvernement défendeur

63. Le Gouvernement souligne que les membres des forces armées jouissent d'un ensemble de droits propres à leur statut militaire, qui diffèrent du régime des agents des autres services publics et des travailleurs relevant du secteur privé. Plus précisément, le Gouvernement se réfère au décret-loi n° 90/2015 (statut des forces armées militaires) tel que modifié par la loi n°10/2018, en particulier le Chapitre II du Titre II (articles 16 à 25), et déclare que ces dispositions consacrent les droits inhérents à la condition militaire, à savoir le droit d'association, le droit à la protection juridique, à l'assistance religieuse, au logement et au transport, à la formation, à l'avancement professionnel, ainsi qu'un régime de rémunération spécial et un système spécifique d'accès aux soins de santé et à la sécurité sociale, dont peuvent bénéficier leurs familles.

64. Le Gouvernement indique en outre que, dans le cadre du renforcement de la participation des associations représentatives des forces armées au processus décisionnel, les interactions avec le ministère de la défense nationale sont en constante augmentation, en particulier en ce qui concerne les propositions législatives et les aspects liés aux conditions de travail du personnel militaire. À l'appui de cet argument, le Gouvernement fournit une liste de réunions tenues entre 2017 et 2022 avec diverses associations représentant le personnel militaire (telles que l'*Associação de Oficiais das Forças Armadas* (AOFA), l'*Associação dos Militares na Reserva e Reforma* (ASMIR), l'*Associação Nacional de Sargentos* (ANS), l'*Associação de Praças* (AP) et l'*Associação de Contratados do Exército* (ANCE)). Au cours de ces réunions, des questions telles que l'exercice du droit d'association, de négociation et de représentation des militaires, y compris les droits statutaires, les rémunérations et les droits sociaux dans le domaine de la défense nationale, ont été abordées.

65. Le Gouvernement fournit par ailleurs la déclaration de 2022 de l'AOFA selon laquelle la situation en matière de consultation a évolué. En particulier, le Gouvernement fournit au Comité la preuve que l'AOFA a déclaré, lors d'une réunion entre les représentants du personnel militaire et les décideurs politiques (c'est-à-dire le parti socialiste qui avait la majorité parlementaire à l'époque) tenue en mai 2022 au Parlement, que la réunion en question était un signe de pleine reconnaissance de la crédibilité et de la représentativité de l'association et que le dialogue ainsi établi ouvrait des perspectives très importantes et concrètes pour résoudre divers problèmes de travail et de sécurité sociale concernant le personnel militaire.

B – Appréciation du Comité

66. L'article 6§1 impose aux États parties de promouvoir la consultation paritaire entre travailleurs et employeurs. De l'avis du Comité, la consultation paritaire doit porter sur toutes les questions d'intérêt mutuel (Conclusions I (1969), Observation interprétative de l'article 6§1). Les questions d'intérêt mutuel sont la santé et la sécurité, les conditions d'emploi, la formation professionnelle, les questions de productivité, les questions économiques et sociales telles que la situation économique, le temps de travail, l'assurance sociale, la protection sociale, etc. (Conclusions I, 1969, Observation interprétative de l'article 6§1). Ces consultations doivent couvrir les secteurs privé et public, y compris la fonction publique (conclusions III, Danemark). Le Comité interprète l'article 6§1 comme signifiant que les Etats doivent prendre des mesures positives pour encourager la consultation entre les syndicats et les organisations d'employeurs. (C.G.S.P c. Belgique, réclamation nº 25/2004, *op. cit*., §41).

67. Le Comité prend note de l'allégation d'EUROMIL selon laquelle les dispositions de la loi organique n° 4/2001 relatives aux consultations ne sont pas respectées en pratique, mais EUROMIL n'apporte aucune preuve à l'appui de cet argument. L'organisation se contente de renvoyer aux dispositions de la loi n° 108/91 relative au fonctionnement du Conseil économique et social, qui ne mentionne pas les représentants du personnel militaire au rang des partenaires sociaux. EUROMIL ne développe pas davantage ses arguments concernant la violation de l'article 6§1.

68. Le Comité considère qu'en vertu de l'article 6§1, les associations militaires doivent être reconnues comme des partenaires sociaux habilités à prendre part, dans une mesure appropriée, au dialogue social et aux consultations. Par conséquent, la loi n° 108/91, qui régit le fonctionnement du Conseil économique et social, ne saurait être conforme aux exigences de l'article 6§1 de la Charte. Toutefois, le Comité apprécie l'article 6§1 dans un contexte plus large, à savoir en tenant compte des évolutions du dialogue social dans la pratique.

69. Le Comité note que les questions d'intérêt mutuel sont régies par une législation récente (décret-loi n° 90/2015 portant approbation du statut des forces armées militaires, tel que modifié par la loi n° 10/2018). Il note également que, dans la pratique, selon les éléments de preuve fournis par le Gouvernement, les consultations avec les associations militaires se sont intensifiées en 2022 par rapport aux années précédentes (2017-2021, voir §§64-65). De l'avis du Comité, le renforcement des mécanismes de consultation existants, qui permet aux associations militaires d'engager un dialogue avec les représentants du Gouvernement, est conforme à l'article 6§1 de la Charte.

70. Par conséquent, le Comité dit qu'il n'y a pas violation de l'article 6§1 de la Charte.

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

71. L'article 6§2 et l'article G de la Charte sont rédigés 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 ;
[…] »

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. L'organisation auteur de la réclamation

72. EUROMIL allègue que le Portugal enfreint l'article 6§2 de la Charte au motif qu'il ne promeut aucune procédure de négociation volontaire entre les syndicats représentant les forces armées et le ministère de la Défense en vue de réglementer les conditions d'emploi par le biais de conventions collectives. Les associations professionnelles militaires ne peuvent négocier dès lors que le statut de syndicat ne leur est pas reconnu (voir ci-dessus paragraphes 51, 54 et 58).

73. EUROMIL soutient en outre que le droit d'être entendu ou consulté n'est pas l'équivalent du droit de négocier au sens de l'article 6§2 de la Charte et que la simple audition d'une association représentative des militaires est insuffisante pour assurer l'exercice effectif du droit de négociation collective. Les associations militaires ne participent pas à la détermination et à l'amélioration des conditions de travail et de son environnement. Leurs droits syndicaux sont limités à un point tel qu'elles ne peuvent négocier de manière effective les termes des conventions collectives.

74. À l'appui de ses arguments, EUROMIL se réfère au compte rendu de la réunion tenue le 26 juin 2018 au Parlement portugais, au cours de laquelle l'actuel ministre de la Défense nationale, alors secrétaire d'État à la Défense (M. Marcos Perestrello), a déclaré que le processus de négociation avec les structures syndicales des corps de l'État (secteur public) et celles de l'armée sont d'une nature totalement différente, au point de ne pas ressembler du tout à un processus de négociation.

75. S'agissant de la loi organique n° 4/2001 (voir ci-dessus paragraphes 41 et 61), EUROMIL allègue que le droit des associations militaires d'être entendues sur les questions liées au statut professionnel, à la rémunération et au statut social de leurs membres est violé puisque les associations militaires sont privées de la possibilité d'exprimer leurs revendications en matière de conditions de travail et de rémunération de manière appropriée et effective.

76. En ce qui concerne le décret-loi n° 90/2015 (statut des forces armées militaires) tel que modifié par la loi n° 10/2018, et plus particulièrement les articles 16 à 25, EUROMIL déclare qu'il ne prévoit pas non plus de droit de représentation et de négociation collective pour les membres des forces armées en leur qualité de fonctionnaires.

77. EUROMIL conclut que l'interdiction des droits syndicaux imposée aux membres des forces armées au Portugal n'est ni compatible avec les exigences de l'article 6§2, ni nécessaire ou appropriée au sens de l'article G de la Charte. À l'appui de son argument, EUROMIL renvoie à la décision du Comité dans l'affaire EUROMIL c. Irlande, réclamation nº 112/2014, *op. cit.*, §97.

2. Le Gouvernement défendeur

78. Dans ses observations, le Gouvernement fait valoir qu'il n'y a pas d'interdiction totale du droit de négociation collective au Portugal, mais simplement des restrictions proportionnées conformément aux spécificités des fonctions des forces armées. Il assure que des droits importants sont garantis, tels que le droit de former des associations professionnelles, de déployer des activités collectives et d'être consulté ou d'émettre des avis sur des dispositions légales dans le cadre de la défense nationale.

79. Pour ce qui est de la déclaration de l'ancien secrétaire d'État à la défense (voir ci-dessus paragraphe 74), le Gouvernement rappelle que cette déclaration ne visait pas à nier la nécessité d'engager des négociations avec les militaires, mais plutôt à parvenir à une conclusion au sujet de la nature des négociations.

B – Appréciation du Comité

80. L'article 6§2 de la Charte fait obligation aux États parties de promouvoir, lorsque cela est nécessaire et utile, des mécanismes de négociations volontaires portant, entre autres, sur la réglementation des conditions d'emploi. (CESP) c. Portugal, réclamation nº 11/2002, décision sur le bien-fondé du 21 mai 2002, §§51 et 63).

81. Le Comité rappelle que les États parties peuvent édicter des restrictions au droit des forces armées de négocier collectivement prévu à l'article 6§2, pour autant que les conditions prévues à l'article G soient remplies. La loi peut définir dans quelle mesure les négociations collectives s'appliquent aux fonctionnaires, y compris aux membres de la police et des forces armées (Conseil européen des syndicats de police (CESP) c. Portugal, réclamation nº 11/2001, décision sur le bien-fondé du 21 mai 2002, §58).

82. Le Comité note que les allégations formulées par EUROMIL présentent certaines similitudes avec les allégations formulées dans l'affaire EUROMIL c. Irlande, réclamation nº 112/2014, *op. cit.*. Bien que l'article 5 établisse une distinction entre la police et les forces armées (voir ci-dessus au paragraphe 56), le Comité rappelle que concernant l'article 6§2 de la Charte, l'approche adoptée pour juger de la conformité est la même que celle concernant le droit de la police en matière de négociation collective (EUROMIL c. Irlande, op.cit., §88). Plus précisément, le Comité renvoie à la position qu'il a adoptée lorsqu'il a examiné, en vertu de l'article 6§2 de la Charte, si un

syndicat de police avait été effectivement consulté et si ses avis avaient été pris en compte (EuroCOP c. Irlande, réclamation n° 83/2012, décision sur la recevabilité et sur le bien-fondé du 2 décembre 2013, §§161-178).

83. Bien que la mesure dans laquelle la négociation collective ordinaire s'applique aux fonctionnaires puisse être déterminée par la loi, ces derniers conservent le droit de participer à tout mécanisme directement pertinent pour la détermination des procédures qui leur sont applicables (Conclusions III (1973), Allemagne et CESP c. Portugal, réclamation nº 11/2002, *op. cit.*, §58).

84. La simple audition d'une partie sur un sujet dont le résultat est prédéterminé ne satisfait pas aux exigences de l'article 6§2 de la Charte, mais il doit y avoir une possibilité pour l'association militaire d'influencer ce résultat. Dans une situation où les droits syndicaux font l'objet de restrictions en vertu de l'article G, il faut qu'au moins un mécanisme soit laissé à l'association pour pouvoir effectivement défendre les intérêts de ses membres. 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 nº 83/2012, *op. cit.*, §177).

85. Le Comité note qu'au Portugal, bien que les associations militaires soient consultées (voir l'appréciation du Comité concernant l'article 6§1 sur la promotion de la consultation paritaire entre travailleurs et employeurs dans la présente réclamation, paragraphes 66-70), elles ne sont pas directement impliquées dans les négociations en vue de la règlementation des conditions d'emploi, comme l'exige l'article 6§2. Cela signifie qu'il n'existe pas de mécanisme par lequel les questions générales relatives aux conditions de service des forces armées sont effectivement négociées, comme l'exige la Charte.

86. Le Comité note que le Gouvernement se contente d'indiquer que la législation limitant le droit des militaires à la négociation a été adoptée par le Parlement. Le Comité considère que le Gouvernement ne justifie pas suffisamment la nécessité d'écarter les forces armées, en droit et dans la pratique, de véritables négociations collectives se rapportant à leurs conditions de travail aux fins de protéger l'intérêt public et la sécurité nationale. Le Comité considère par conséquent que la restriction ne peut être considérée comme nécessaire au sens de l'article G de la Charte.

87. Eu égard à la finalité du mécanisme de négociation collective tel que garanti par l'article 6§2, le Comité considère que le Portugal ne garantit pas aux associations représentatives des forces armées un accès suffisant à la négociation collective, ce qui leur permettrait de négocier efficacement des résultats favorables aux intérêts du personnel militaire.

88. Le Comité dit, par conséquent, qu'il y a violation de l'article 6§2 de la Charte.

IV. VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 6§4 DE LA CHARTE

89. L'article 6§4 et l'article G de la Charte sont rédigés 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 :
[…]
et reconnaissent :
4. le droit des travailleurs et des employeurs à des actions collectives en cas de conflits d'intérêt, y compris le droit de grève, sous réserve des obligations qui pourraient résulter des conventions collectives en vigueur. »

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. L'Organisation auteur de la réclamation

90. EUROMIL fait valoir que l'interdiction du droit de grève pour le personnel militaire constitue une violation du droit de mener des actions collectives au regard de l'article 6§4 de la Charte, dès lors qu'il s'agit d'un droit syndical essentiel qui doit être garanti à tous les travailleurs car il constitue le moyen le plus efficace de parvenir à une issue favorable dans le processus de négociation, même s'il ne doit être utilisé qu'en dernier recours.

91. L'interdiction des actions collectives sous forme de grèves est prévue par la loi organique n° 4/2001 relative à la défense nationale. EUROMIL soutient en outre que l'interdiction absolue du droit de grève n'est ni justifiée ni acceptable au Portugal car le dialogue social et le droit de négociation collective ne sont pas suffisamment organisés et effectifs. À l'appui de son argument, EUROMIL renvoie à la décision du Comité dans l'affaire CGIL c. Italie, réclamation n° 140/2016, *op. cit.*, §145.

92. Selon EUROMIL, l'interdiction prévue par la loi organique susmentionnée n'est pas nécessaire dans une société démocratique et devrait être remplacée par une interdiction partielle.

2. Le Gouvernement défendeur

93. Les arguments du Gouvernement sont présentés au titre de l'article 5 et de l'article 6§2 (voir ci-dessus paragraphes 46-49 et 78-79). Aucun argument spécifique au droit de grève n'est renseigné.

B – Appréciation du Comité

94. En vertu de l'article 6§4, le droit de grève est intrinsèquement lié au droit de négociation collective au sens de l'article 6§2 de la Charte car il représente le moyen le plus efficace pour parvenir à un résultat favorable dans le cadre d'un processus de négociation. Il est donc d'une importance particulière pour les syndicats. (CGIL c. Italie, réclamation n° 140/2016, *op.cit.*, §143). Par conséquent, des restrictions à ce droit ne peuvent être admises que sous les conditions spécifiques énoncées à l'article G. Pour qu'une telle restriction soit jugée conforme à la Charte, elle doit être prescrite par la loi, poursuivre un but légitime et être nécessaire dans une société démocratique, c'est à dire proportionnée au but légitime poursuivi (CGIL c. Italie, réclamation n° 140/2016*, op. cit.*, §152).

95. En l'espèce, le Comité note que l'article 270 de la Constitution portugaise, l'article 31 de la loi organique n° 4/2001 et l'article 27 de la loi organique n° 5/2014 interdisent le droit de grève pour le personnel militaire.

96. Bien que la marge d'appréciation accordée aux États parties en ce qui concerne le droit de grève des forces armées soit plus grande que celle dont ils bénéficient en ce qui concerne la police (EUROMIL c. Irlande, réclamation nº 112/2014, *op. cit.*, §116), le Comité constate certains parallèles entre les deux catégories dans sa jurisprudence. Dans des cas similaires concernant la police, dont le droit de mener des actions collectives peut être restreint si les conditions énoncées à l'article G sont remplies, le Comité a déjà pris acte de la diversité des approches juridiques couvrant ce sujet à travers l'Europe ainsi que de la tendance croissante à reconnaître le droit de grève des forces armées. En ce qui concerne les membres de la police, une interdiction absolue du droit de grève ne pourrait être jugée conforme à l'article 6§4 que si des raisons impérieuses la justifie. En revanche, l'imposition de restrictions relatives aux modalités et formes de la grève peut être conforme à la Charte (EuroCOP c. Irlande, réclamation nº 83/2012, *op. cit.,* §§203-204).

97. Le Comité a reconnu le droit de grève des forces de police (EuroCOP c. Irlande, réclamation nº 83/2012, *op.cit.*). Il a par exemple soutenu que dans le contexte de la réglementation des droits de négociation collective des fonctionnaires de police, les États doivent démontrer qu'il existe, dans le contexte national spécifique dont s'agit, des raisons impérieuses justifiant une interdiction absolue du droit de grève en question, contrairement aux conditions qui prévalent à l'imposition de restrictions relatives aux modalités et formes de la grève (EuroCOP c. Irlande, réclamation nº 83/2012, *op.cit.*, §§211-214)

98. Le Comité rappelle qu'il a considéré que les restrictions du droit de grève imposées aux membres des forces armées peuvent être conformes à la Charte, sous réserve du respect des conditions prévues à l'article G, à savoir que ces restrictions sont prescrites par la loi, poursuivent un but légitime tel que la défense des droits et liberté d'autrui ou la protection de l'ordre public, de la sécurité nationale, de la santé publique ou des bonnes mœurs, et sont nécessaires dans une société démocratique (Conclusions I (1969), Observation interprétative de l'article 6§4 ; EUROMIL c. Irlande, réclamation nº 112/2014, *op. cit.*, §§113-117).

99. En outre, dans l'affaire EUROMIL c. Irlande, réclamation nº 112/2014, *op. cit.*, §115, le Comité a soutenu que la restriction était prévue par la loi, poursuivait un but légitime en ce qu'elle visait à préserver l'ordre public, la sécurité nationale et les droits et libertés d'autrui en veillant à ce que les forces armées demeurent pleinement opérationnelles et disponibles pour intervenir à tout moment. Le Comité a également noté que « la plupart des États membres du Conseil de l'Europe interdisent aux membres des forces armées de faire grève (à l'exception de l'Autriche et de la Suède) » (EUROMIL c. Irlande, réclamation nº 112/2014, *op. cit.*, §117). En outre, compte tenu de « la spécificité des tâches réalisées par ces personnels, de leur situation particulière qui les oblige à respecter la discipline militaire et du fait que toute action collective pourrait perturber des interventions au point de compromettre la sécurité nationale », le Comité a considéré que l'imposition d'une interdiction absolue du droit de grève est justifiée. Il a conclu que la disposition légale en question était proportionnée au but légitime poursuivi et pouvait donc être considéré comme nécessaire dans une société démocratique. Compte tenu du contexte comparable, le Comité considère que les principes susmentionnés sont également applicables au Portugal.

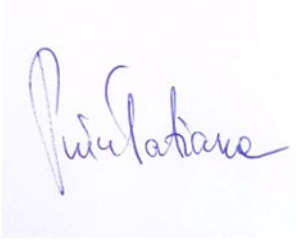
100. Le Comité note que le droit de grève prévu à l'article 6§4 n'est pas le seul moyen d'atteindre effectivement le résultat visé par les négociations (négociation collective). La Charte prévoit des alternatives au droit de grève, en particulier au titre de l'article 6§3.

101. Sur la base de ce qui précède, le Comité dit que l'interdiction du droit de grève des membres des forces armées ne constitue pas une violation de l'article 6§4 de la Charte.

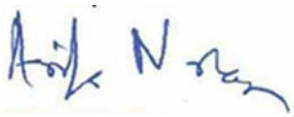
CONCLUSION

Pour ces motifs, le Comité conclut :

- à l'unanimité, qu'il y a violation de l'article 5 de la Charte ;
- par 13 voix contre 2, qu'il n'y a pas violation de l'article 6§1 de la Charte ;
- à l'unanimité, qu'il y a violation de l'article 6§2 de la Charte ;
- par 14 voix contre 1, qu'il n'y a pas violation de l'article 6§4 de la Charte.



Tatiana PUIU
Rapporteur



Aoife NOLAN
Présidente

Henrik KRISTENSEN
Secrétaire exécutif adjoint

En application de l'article 35§1 du Règlement du Comité, une opinion séparée dissidente de Carmen SALCEDO BELTRÁN est jointe à la présente décision.

OPINION SÉPARÉE DISSIDENTE DE CARMEN SALCEDO BELTRÁN

Je regrette de ne pas être en mesure de souscrire à l'opinion majoritaire du Comité selon laquelle il n'y a pas de violation de la Charte sociale européenne dans la présente réclamation collective au regard de l'article 6§1 et 6§4 de la Charte. Avec le plus grand respect pour l'opinion de mes collègues, je considère, que la décision sur le bien-fondé aurait dû constater la violation par le Portugal de ces deux paragraphes de cette disposition.

Mon argumentation se divise en deux parties. Je montrerai, d'une part, que le droit à la consultation paritaire, garanti par l'article 6§1 de la Charte, n'est pas assuré par les exigences de la disposition ni au niveau législatif, comme l'a constaté explicitement le Comité au § 68 de la décision ni, selon moi, dans le contexte plus large dans lequel le Comité est parvenu à une conclusion positive, estimant qu'il n'y avait pas de violation, à savoir dans la pratique (I).

D'autre part, je soutiens que l'interprétation du Comité concernant la non-violation du droit de grève du personnel militaire est, de nos jours, totalement restrictive, dépassée et discriminatoire, étant donné qu'il existe désormais des cadres normatifs nationaux et internationaux dans lesquels ce droit a déjà été accordé, bien qu'avec certaines restrictions (II). Les activités de ce collectif sont aussi importantes que celles des forces de l' ou du personnel de santé, et ces derniers bénéficient de ce droit. Il s'agit de travailleurs, en conditions de dépendance et d'aliénation des résultats du travail, bénéficiant de droits individuels qui, pour être effectifs, exigent qu'ils jouissent de droits collectifs, y compris, le droit de grève garanti par l'article 6§4, dans sa dimension transversale.

I. Violation du droit à la consultation garanti par l'article 6§1.

Le Comité a déclaré expressément que la loi n° 108/91, qui régit le fonctionnement du Conseil économique et social, n'est pas conforme aux exigences de l'article 6§1 de la Charte. Il s'agit d'une violation manifeste, car si on analyse sa composition, tous les secteurs ou activités de la société y sont représentés, à l'exception du personnel militaire.

Toutefois, le Comité a conclu, sur la base des éléments de preuve fournis par le Gouvernement, à une non-violation de l'article 6§1 de la Charte, au motif qu'il y a eu une évolution du dialogue social dans la pratique suite à un renforcement des mécanismes de consultation existants (§§ 68 et 69). Ces éléments de preuve se limitent à une liste de « rencontres ou réunions » (*meetings*) et d'« audiences » (*hearings*) tenues avec quelques organisations militaires ainsi qu'à une déclaration d'une des associations faisant état d'une évolution de la situation en matière de consultations.

En premier lieu, décider, en pratique, que le droit à la consultation paritaire est respecté, sur la base de ces seules informations, témoignent d'une méconnaissance du régime juridique de ce droit. Il doit observer quelques conditions pour devenir un droit effectif, comme l'exigent les organes consultatifs compétents (voir, par exemple, en ce qui concerne le Conseil économique et social portugais, en plus de la loi

n° 108/91, son Règlement de fonctionnement et les conditions des réunions[1]), les législations des pays ainsi que les interprétations des tribunaux.

La preuve de la mise en œuvre de ce droit ne peut être apportée par les seules informations fournies par le Gouvernement qui se contente de signaler que des « rencontres » ou des« audiences » , formelles ponctuelles ont eu lieu un jour non spécifié -, sans savoir rien de plus. Le Comité de façon étonnante les a estimées ou, plus exactement, les a assimilées à des « consultations ». Un simple exemple montre qu'il ne s'agit pas de la même chose. Le Protocole régissant la procédure de réclamations collectives prévoit à l'article 7§4 la possibilité pour le Comité de procéder à « une audition » des représentants des parties. Ces *auditions ne constituent pas une consultation* des parties par le Comité.

L'objet et le but de la Charte, instrument de protection des droits de l'homme, consiste à protéger des droits *non pas théoriques mais effectifs* (Commission internationale de juristes c. Portugal, réclamation n° 1/1998, décision sur le bien-fondé du 9 septembre 1999, §32). Il a été établi que pour que le droit à la consultation soit respecté et que sa mise en œuvre soit *effective*, il doit observer certaines conditions qui vont au-delà de ce que peut impliquer une réunion ou une audience. En particulier, elle doit être notifiée à l'avance, en interprétant ce terme comme signifiant dans un délai raisonnable, en spécifiant son objectif et sa durée, en fournissant au préalable toute la documentation et les informations pertinentes pour permettre une préparation adéquate de la consultation et de la discussion au cours de celle-ci, ainsi que pour atteindre son objectif. Il s'agit en effet d'une manifestation du droit à la négociation collective` un droit dont le Comité estime qu'il a été violé au §87. Je rappelle que ce droit figure dans la disposition dénommé « Droit de la négociation collective »,

L'objectif devrait être de vérifier et de garantir que cette consultation se déroule de *bonne foi* dès le moment où elle est demandé et tout au long du processus qui s'ensuit. Il n'y a pas d'information sur tous les points mentionnés dans le paragraphe précédent. L'interprétation du Comité selon laquelle une simple audition, une réunion ou une rencontre remplit le droit à la consultation vide un droit aussi important que le droit à la consultation de tout son sens, de son objet et de son but. Il ressort également de la liste présentée que les associations ne sont pas toutes représentées, et l'on ignore quels sont les critères utilisés par le Gouvernement pour sélectionner les associations et s'il elles ont été exclues sans raison, quelles organisations auraient dû figurer sur la liste. Il est évident que la réalisation, le développement et la détermination du processus sont laissé à l'entière discrétion du Gouvernement.

En outre, la partie réclamante a fourni des déclarations du Gouvernement affirmant, par exemple, que les processus de négociation avec les structures syndicales des organismes de l'Etat « sont d'une nature totalement *différente* » de ceux avec les militaires, ils disent que l'Etat n'est pas encore parvenu « (…) à une conclusion et donc, disons que le processus de négociation, avec les différentes caractéristiques d'un processus de négociation dans le cadre de la Défense nationale, avec les structures associatives des militaires et le processus de négociation avec les structures syndicales d'autres organismes de l'État qui ont, comme vous le savez, une nature

[1] Regulamento de funcionamento do conselho económico e social (Aprovado em sessão do Plenário de 21.5.93 e publicado no D.R., II Série, n.º 162, de 13.7.93), https://ces.pt/wp-content/uploads/2022/01/a15.pdf

complètement *différente*. *Je me demande vraiment si l'on peut parler ici d'un processus de négociation* ». Ces déclarations démontrent la réticence de l'État à reconnaître les droits collectifs du personnel militaire.

En conclusion de ce paragraphe, le Comité a décidé qu'il y a eu violation, d'une part, de l'article 6§2 puisque les associations militaires ne sont pas directement impliquées dans les négociations visant à régler les conditions d'emploi, c'est-à-dire, qu'il n'existe pas de mécanisme par lequel les questions générales relatives aux conditions de service des forces armées sont effectivement négociées, comme l'exige la Charte (§ 85). Il considère d'autre part, que l'étendue des restrictions imposées par les dispositions légales portugaises, qui interdisent la création d'associations dotées de prérogatives syndicales, est contraire aux dispositions de l'article 5 puisque ces restrictions ne respectent pas les conditions énoncées à l'article G de la Charte (§ 57).

Tout en reconnaissant l'existence de ces deux violations, le Comité a considéré qu'il n'y a pas de violation de l'article 6§1. La Charte doit être interprétée à l'aune des principes de *cohérence ou d'harmonie interne.* Les droits énoncés dans la Charte ne sont pas définis comme des compartiments séparés, mais sont étroitement liés les uns aux autres. C'est précisément l'effectivité celle qui détermine et demande les synergies entre les dispositions du traité et une interprétation du Comité cohérente à cet égard. Les deux violations constatées par le Comité sont, en plus, suffisamment graves pour que l'on puisse affirmer que le droit à la consultation paritaire n'est que théorique et qu'il n'est respecté ni en droit ni, dans un contexte plus large, en pratique.

II. Violation du droit de grève garanti par l'article 6§4.

Le Comité a considéré qu'il est justifié d''imposer une interdiction absolue du droit de grève au personnel militaire. Il a conclu que la disposition légale particulière est proportionnée au but légitime poursuivi et peut, par conséquent, apparaître nécessaire dans une société démocratique, compte tenu de « la spécificité des tâches réalisées, de leur situation particulière qui les oblige à respecter la discipline militaire et du fait que toute action collective pourrait perturber des interventions au point de compromettre la sécurité nationale », ainsi que du contexte comparable (§99).

Je commencerai mes arguments dissidents en rappelant, en adéquation et cohérence avec l'opinion dissidente que j'ai exprimée dans la décision sur le bien-fondé dans Confédération européenne des Syndicats (CES), Confédération syndicale des Pays-Bas (FNV) et Fédération nationale des syndicats chrétiens (CNV) c. Pays-Bas, réclamation n° 201/2021, la valeur essentielle du droit de grève dans les sociétés démocratiques et sa dimension holistique.

Le droit général à l'action collective, et notamment le droit à la grève des travailleurs et leurs organisations, en tant que modalité la plus visible et la plus contestée, est une valeur essentielle de la démocratique sociale dans toutes les sociétés. C'est « un instrument pour réguler la démocratie »[2]. Il a servi de « droit à la transformation du

[2] Supiot, Alain, « Savant du monde du travail », 9 décembre 2019, https://www.radiofrance.fr/franceinter/podcasts/l-heure-bleue/reflexions-avec-alain-supiot-savant-du-monde-du-travail-9590288

droit »[3]. La justice sociale est un défi mondial. Pour y parvenir il est nécessaire de procurer les « méthodes de laisser s'exprimer des points de vue différents »[4]. Il faut garantir le droit et son effectivité car les grèves permettent « qu'advienne une répartition plus juste des fruits du travail. Le droit à la contestation du Droit n'est pas un facteur de désordre juridique, mais, au contraire, de pérennité de cet ordre dans des sociétés » [5].

J'ai énoncé cet argument irréfutable parce qu'il est fréquemment ignoré. Les grèves sont généralement perçues négativement en raison de l'impact social de leur exercice. En témoigne l'obstruction que rencontre ce droit subi depuis longtemps, conduisant l'OIT à saisir la Cour Internationale de Justice le 10 novembre 2023[6].

Le Comité a estimé que l'exercice de ce droit, intrinsèquement lié au droit de négociation collective car il représente un moyen d'obtenir un résultat favorable à l'issue d'un processus de négociation, « est essentiel à la jouissance d'autres droits fondamentaux garantis par la Charte, notamment ceux qui portent sur les conditions de travail équitables (article 2), la sécurité et l'hygiène dans le travail (article 3), la rémunération équitable (article 4), l'information et la consultation (article 21), la participation à la détermination et à l'amélioration des conditions de travail et du milieu du travail (article 22), la protection en cas de licenciement (article 24), la protection des créances des travailleurs en cas d'insolvabilité de leur employeur (article 25), la dignité au travail (article 26) la protection des représentants des travailleurs dans l'entreprise et les facilités à leur accorder (article 28), ou encore l'information et la consultation dans les procédures de licenciements collectifs (article 29) ». Ils sont primordiaux pour garantir l'autonomie des syndicats et protéger les conditions d'emploi des travailleurs : si l'on veut que l'essence de ces droits soit respectée, il faut que les syndicats soient autorisés à œuvrer à l'amélioration des conditions de vie et d'emploi que connaissent les travailleurs, et leur portée ne saurait se réduire, de par la loi, à l'obtention de conditions minimales (Confédération générale du travail de Suède (LO) et Confédération générale des cadres, fonctionnaires et employés (TCO) c. Suède, réclamation n° 85/2013, décision sur la recevabilité et le bien-fondé du 3 juillet 2013, §§ 109-120).

Une interdiction totale du droit reflète une vision dépassée, disproportionnée, discriminatoire des droits du personnel militaire, ce qui a un impact négatif sur ce droit. Cette interdiction annule le droit à la négociation collective. La non-reconnaissance, et en conséquence, la violation de l'article 6§2 de la Charte décidée par le Comité, met en évidence que ce collectif n'a pas les moyens pour négocier les conditions de travail.

Même s'il y a eu une évolution positive en ce qui concerne la reconnaissance d'autres droits syndicaux pour ce collectif, le Comité n'a pas fait évoluer sa position sur le droit de grève.

---

[3] Supiot, Alain, « Revisiter les droits d'action collective », p. 4, https://www.college-de-france.fr/media/alain-supiot/UPL7408028760523467086_revisiter_droit.pdf

[4] Supiot, Alain, « Savant du monde du travail… », *op. cit.*

[5] Supiot, Alain « Vers un droit international de la grève? », *Le Monde Diplomatique*, janvier 2024, pp. 1-2.

[6] Requête de l' L'Organisation internationale du Travail (OIT) pour avis consultatif du 10 novembre 2023 https://www.icj-cij.org/fr/affaire/191

Il s'agit d'un droit qui peut être garanti et qui est accordé au niveau national, notamment en Autriche et en Suède, et même au niveau international, par exemple dans l'article 8 du Protocole additionnel à la Convention américaine relative aux droits de l'homme traitant des droits économiques, sociaux et culturels, ratifié par seize États, qui se réfère aux droits syndicaux, et en particulier au droit de grève. Le paragraphe 2, relatif aux membres des forces armées, de la police et d'autres services publics essentiels, précise qu'ils exercent ces droits « compte tenu des *restrictions* établies par la loi ». Je précise qu'il s'agit de *restrictions* et non d'*interdictions.*

Cela montre que de nos jours, garantir ce droit à ce collectif est non seulement possible, mais aussi un objectif réel et légitime en ce qu'il concerne des personnes qui, en somme, sont des travailleurs avec leur propres conditions de travail. Leur travail est tout aussi essentiel que celui des forces de l'ordre ou des professionnels de la santé. Si ces derniers ont le droit de grève, sous réserve de restrictions, il devrait en être de même pour les militaires. Les restrictions n'étant admises que « dans des conditions bien précises » (EuroCOP c. Irlande, réclamation n° 83/2012, *op. cit*., §31; *Confédération générale du travail* (CGT) c. France, réclamation nº 155/2017, décision sur le bien-fondé du 14 septembre 2022, §55; Conclusions I - Observation interprétative - article 6§4), cela rend d'autant plus important le fait de justifier avec rigueur les interdictions.

Le Comité doit interpréter les droits et libertés définis par la Charte *à la lumière de la réalité actuelle* (*Fondation Marangopoulos pour les droits de l'homme* c. Grèce, réclamation n° 30/2005, décision sur le bien-fondé du 6 décembre 2006, §194), *des instruments internationaux ainsi que de l'interprétation donnée à ces traités par leurs organes de régulation respective* (*Fédération européenne des associations nationales de travail avec les sans-abri* (FEANTSA) c. France, réclamation n° 39/2006, décision sur le bien-fondé du 5 décembre 2007, §64), tant il est vrai que la Charte *est un instrument vivant*.

De même que le Comité a évolué en reconnaissant le droit de grève aux forces de police, il est temps d'aller de l'avant en ce qui concerne le personnel militaire, car des arguments tels que la perturbation de la sécurité nationale ou la discipline militaire ne légitiment pas une interdiction totale. Il y a des collectifs responsables de la sécurité nationale ou réglementés par un statut juridique spécifique qui jouissent de ce droit avec des restrictions. Dans les deux justifications, il n'est pas tenu compte du fait que les militaires sont des travailleurs en conditions de dépendance et d'aliénation des résultats du travail qui devraient bénéficier de droits en matière d'emploi.

Je voudrais souligner que le Comité a également justifié l'interdiction du droit de grève par le fait que la Charte admet *des alternatives au droit de grève, en particulier au titre de l'article 6§3* (§ 100). L'argument manque de rigueur puisqu'il ne mentionne pas *une seule de ces « alternatives »*, la raison étant qu'il n'y en a pas. Cette absence de solution est précisément ce qui montre que le personnel militaire *ne dispose pas d'un moyen* d'atteindre effectivement le résultat visé par les négociations. Il ne faut pas s'en étonner puisque le droit de négociation collective lui-même, comme le reconnaît le Comité lui-même, n'est pas respecté (§§ 87 et 88).

En conclusion, et conformément à mon opinion dissidente dans la décision sur le bien-fondé dans Confédération européenne des Syndicats (CES), Confédération syndicale

des Pays-Bas (FNV) et Fédération nationale des syndicats chrétiens (CNV) c. Pays-Bas, réclamation n° 201/2021, j'affirme que la valeur des actions collectives relève expressément de l'article 6§4 mais aussi de l'article 5 de la Charte. « Négociation, représentation et action collective forment un trépied nécessaire pour asseoir le dialogue social . Il n'y a pas de négociation collective concevable sans personnes morales habilitées à représenter les intérêts en présence et dotées des moyens de peser effectivement sur les termes de la négociation. Ces trois dimensions des relations collectives sont étroitement liées, les unes aux autres, et sont toutes trois affectées par la nouvelle organisation du travail dans le monde »[7]. Sans le droit de grève, « la liberté d'association serait un terme creux, un droit vide de sens (…), permettre aux gouvernements de croire qu'ils peuvent ratifier la convention n° 87 et prétendre promouvoir la liberté d'association tout en conservant une capacité illimitée à réglementer l'action syndicale est dangereux. La question pertinente est de savoir s'il peut y avoir une liberté d'association [y compris la liberté syndicale] sans droit de grève. L'histoire l'a démontré, la réponse est non »[8].

Le droit de grève représente, pour les syndicats, un moyen de faire entendre leur voix et constitue un instrument important pour les syndicats aux fins de protéger les intérêts professionnels de leurs membres, et, pour les travailleurs syndiqués, un outil important aux fins de la défense de leurs intérêts (voir Cour européenne des droits de l'homme dans *Hrvatski liječnički sindikat c. Croatie*, nº 36701/09, §59, 27 novembre 2014, *Fédération des syndicats de travailleurs offshore et autres c. Norvège,* nº 38190/97, et *Ognevenko c. Russie*, nº 44873/09, § 70, pour des affaires soulignant l'importance du droit de grève en tant qu'instrument pour les syndicats, et voir *Enerji Yapı-Yol Sen c. Turquie*, nº 68959/01, §24, et *Junta Rectora del Ertzainen Nazional Elkartasuna (ER.N.E.)* c. Espagne, nº 45892/09, § 32, où l'accent a été mis sur l'importance que le droit de grève revêt pour les membres d'un syndicat ; voir aussi, plus généralement, *Ognevenko*, op. cit., §55, soulignant la dualité de la notion d'action syndicale – en ce qu'elle est un droit aussi bien pour les syndicats que pour leurs membres). Le droit de grève est clairement protégé par l'article 11 de la Convention dès lors qu'un ou plusieurs syndicats sont à l'origine de l'appel à la grève (*National Union of Rail, Maritime and Transport Workers* c. Royaume-Uni, nº 31045/10, §84, *Association of Academics* c. Islande, nº 2451/16, § 24, et *Barış et autres c. Turquie* (déc.), nº 66828/16 et 31 autres, §45, 14 décembre 2021).

Dans les mêmes termes, l'OIT garantit le droit de la grève sur la base de la Convention nº 87, relative à la liberté syndicale et la protection du droit syndical. L'article 3 reconnait aux organisations de travailleurs et d'employeurs le droit d'élaborer leurs statuts et règlements administratifs, d'élire librement leurs représentants, « d'organiser leur gestion et leur activité, et de formuler leur programme d'action ». Le droit de grève « est un corollaire indissociable du droit syndical protégé par la convention n° 87 » ; « le droit de grève et celui d'organiser des réunions syndicales sont des éléments essentiels du droit syndical » ; « le Comité a toujours reconnu aux travailleurs et à leurs organisations le droit de grève comme moyen légitime de défense de leurs intérêts

[7] Supiot, Alain « Vers un ordre social international ? », *L'Économie politique*, vol. nº 11, no. 3, 2001, pp. 37-61.

[8] Bellace, Janice, "ILO Convention no. 87 and the right to Strike in an era of global trade", *Comparative labor law and policy journal*, nº 3, 2018, p. 528. Vogt, Jeffrey, Bellace, Janice, Compa, Lance, Ewing, Keith David, Hendy, John, Lörcher, Klaus and Novitz, Tonia, *The Right to Strike in International Law*, 2020, Hart Publishing.

économiques et sociaux (Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du Bureau international du Travail, 2018, §§ 751-754 ; Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du Bureau international du Travail, 2006, Plainte 2473, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Rapport 346, §1532 ; Plainte 2838, Grèce, Rapport 362, §1077).

En conséquence, il y a aussi une violation de l'article 5 de la Charte relatif au droit syndical, du fait de cette interdiction. Même si l'organisation réclamante n'a pas invoqué cet article en ce qui concerne le droit de grève, le Comité aurait dû tirer cette conclusion à la lumière du principe *iura novit curia*. Le Comité « connaît le droit » et « dit le droit ». Une réclamation se caractérise par les faits qui y sont allégués et non pas seulement par les moyens juridiques ou les arguments qui y sont invoqués (CEDH, *G.R. v. the Netherlands*, no. 22251/07, §36, 10 janvier 2012 ; CEDH, *Silickiené v. Lithuania,* no. 20496/02, §45, 10 juillet 2012). Les parties dans un litige ne doivent pas mentionner toutes les règles de droit applicables -*mutatis mutandis* les arrêts-, mais juste prouver, en général, des faits.

Pour tous ces motifs, je considère que le Comité aurait dû conclure qu'il y a violation de l'article 6§1, en raison de l'absence en droit et en pratique du droit à la consultation, ainsi que des articles 5 et 6§4 de la Charte, en raison de l'interdiction du droit de grève.