



1<sup>er</sup> septembre 2009

**Pièce n° 1**

**Confédération Européenne des Syndicats (CES)/  
Centrale Générale des Syndicats Libéraux de Belgique (CGSLB)/  
Confédération des Syndicats chrétiens de Belgique (CSC)/  
Fédération Générale du Travail de Belgique (FGTB)  
c. Belgique  
Réclamation n° 59/2009**

## **RECLAMATION**

**enregistrée au Secrétariat le 22 juin 2009**





## Réclamation collective

### DE LA PART DE :

#### ***la Confédération Européenne des Syndicats (CES),***

représentée par :

M. John MONKS, Secrétaire Général, Maison Syndicale Européenne, Boulevard du Roi Albert II, 5 à 1210 Bruxelles (02.224.04.11)

#### ***la Centrale Générale des Syndicats Libéraux de Belgique (CGSLB),***

représentée par :

M. Jan VERCAMST, Président, Boulevard Poincaré, 72-74 à 1070 Bruxelles (09.222.57.51)

#### ***la Confédération des syndicats chrétiens de Belgique (CSC),***

représentée par

M. Luc CORTEBEECK, Président, Chaussée de Haecht, 579 à 1030 Schaerbeek (02.246.31.11)

#### ***la Fédération Générale du Travail de Belgique (FGTB).***

représentée par

M. Rudy DE LEEUW, Président, Rue Haute, 42 à 1000 Bruxelles (02.506.82.11)

- les organisations syndicales réclamantes -

### CONTRE

***Le Royaume de Belgique***

Fondée sur le Protocole Additionnel de 1995 prévoyant un système de réclamations collectives, le Royaume de Belgique ayant violé l'article 6 § 4 de la Charte sociale européenne révisée (CSER) (ci-dessous dénommée CSE).

Les organisations syndicales réclamantes allèguent que l'intervention judiciaire en référé dans les conflits collectifs de 1987 à ce jour a abouti, en particulier, à des restrictions aux activités des piquets de grève qui portent atteinte au noyau dur du droit de grève et de l'action collective et qui ne sont pas conformes à l'article 6 § 4

## I La recevabilité

---

- 1 La CES est habilitée à faire des réclamations collectives sur la base de l'article 1 du Protocole additionnel de 1995 prévoyant un système de réclamations collectives (ci-après le « Protocole de 1995 »). Il s'agit d'une organisation internationale de travailleurs visée au § 2 de l'article 27 de la Charte sociale européenne (CSE) (voir article C CSER).
- 2 Les trois syndicats réclamants belges sont membres de la CES. En se référant entre autres au point 22 du Rapport explicatif du Protocole de 1995, la CES considère que cette habilitation juridique doit également être étendue à ses membres affiliés.
- 3 Les trois syndicats sont, en outre, représentatifs aux plans national et interprofessionnel. Ce sont les organisations représentatives des travailleurs qui siègent au Conseil national du Travail.
- 4 La CGSLB organise **260.000** travailleurs (chiffres 2007).
- 5 La CSC est une confédération à laquelle sont affiliées **9 centrales professionnelles et 21 fédérations** qui organisent **1.600.000** travailleurs (chiffres 2007).  
La FGTB est une confédération à laquelle sont affiliées **7 fédérations sectorielles, 3 interrégionales et 17 fédérations régionales** qui organisent **1.400.000** travailleurs (chiffres 2007).  
Conjointement, les trois organisations représentatives des travailleurs ont atteint un taux de syndicalisation de **60 %**.
- 6 Le Secrétaire-Général de la CES et les Présidents des trois syndicats ont été habilités à représenter leurs organisations (annexe 1).
- 7 Le droit de ces trois organisations d'introduire des réclamations collectives est reconnu par l'article 1 c) du Protocole de 1995. Cette disposition énonce que « les organisations nationales représentatives de travailleurs relevant de la juridiction de la Partie contractante mise en cause par la réclamation » (*id est* le Royaume de Belgique) ont le droit d'introduire une réclamation collective relative à une application non satisfaisante de la CSER.
- 8 La Belgique a ratifié le Protocole de 1995 le 23 juin 2003 ainsi que la CSER le 2 mars 2004 et a accepté en particulier son article 6.

## II Au fond

---

### 1 Les faits

#### (1) **La reconnaissance du droit de grève en Belgique**

- 9 Comme partout en Europe, la grève a été appréhendée juridiquement par des dispositions pénales qui remontaient à l'époque de la Révolution française. Ces dispositions incriminaient les coalitions ouvrières à l'instar des interdictions des coalitions des compagnons de l'Ancien Régime.

- 10 Le nouveau dispositif pénal belge introduit par la loi du 31 mai 1866 abrogeant les dispositions concernées du Code Pénal français ne permettait plus de pénaliser la simple cessation collective du travail, mais interdisait les piquets de grève. Ainsi, « les rassemblements près des établissements où s'exerce le travail, ou près de la demeure de ceux qui le dirigent » de nature « à porter atteinte à la liberté des maîtres et des ouvriers » étaient pénalisés. Du point de vue pénal, le législateur a ainsi introduit une distinction artificielle entre la grève et la formation des piquets de grève. Cette distinction conceptuelle a été abandonnée par l'abrogation de ces articles en 1921. En absence d'une reconnaissance explicite de l'action collective et du droit de grève, l'ère dite de la « liberté de grève » a succédé à celle de son incrimination pénale.
- 11 Historiquement, la reconnaissance explicite du droit de *grève* en Belgique n'a été l'œuvre ni d'une Assemblée constituante, ni du législateur. Dans un arrêt du 21 décembre 1981<sup>1</sup> (Annexe 2) la Cour de cassation a décidé que le travailleur avait le droit « *en raison de la grève*, de ne pas effectuer le travail convenu et partant, par dérogation à l'article 1134 du Code Civil, de ne pas exécuter l'obligation découlant du contrat de travail ».
- 12 L'arrêt de la Cour de cassation permet d'appréhender la « cessation collective et volontaire du travail » - formule empruntée à *la Loi sur les prestations d'intérêt public en temps de paix* (Annexe 3) comme définition de la grève. Cette définition réductrice fait abstraction de la finalité de la grève et d'autres formes d'actions collectives comme moyens d'expression et de pression visant à contraindre un adversaire à accepter des revendications ou même simplement à ouvrir des négociations.
- 13 La Cour de cassation n'a jamais fait référence à la Charte sociale européenne pour construire un « droit à l'action collective ». Ainsi, il convient de constater que cette Cour n'a reconnu qu'une modalité bien précise de l'action collective des travailleurs. A l'instar de la loi *sur les prestations d'intérêt public*, la Cour a défini la grève *de façon extrêmement* restrictive.

**(2) Les interventions judiciaires dans les conflits collectifs après la reconnaissance du droit de grève (1987-2009)**

- 14 La reconnaissance, même parcimonieuse, du droit de grève par la Cour de cassation a diminué les risques d'un recours à la responsabilité contractuelle et de prise de mesures disciplinaires vis-à-vis des travailleurs grévistes. Toutefois, la Cour de cassation a estimé que la participation à une grève qui, en fonction de son objectif, devrait être considérée comme déraisonnable, pourrait être sanctionnée par un licenciement pour motif grave<sup>2</sup>.
- 15 Les employeurs belges, le plus souvent privés de cette faculté de sanctionner des grévistes en exerçant leur pouvoir disciplinaire *a posteriori*, ont adopté depuis 1987<sup>3</sup> une stratégie préventive et proactive pour contrecarrer des actions collectives en sollicitant une intervention des présidents des tribunaux civils en tant que juges en référé dans les conflits collectifs. Cette intervention est sollicitée par le biais de la requête unilatérale, qui empêche les syndicats et les travailleurs concernés d'exercer en temps utile les droits de la défense puisqu'ils ne sont pas partie à cette procédure qui n'est pas contradictoire. Les ordonnances rendues sur requête unilatérale constituent donc de véritables « lettres de cachet » infligées au mouvement ouvrier belge. La multiplication de ces ordonnances rappelle l'époque de la répression pénale des piquets de grève (qualifiés autrefois d'atteinte au libre exercice de l'industrie ou du travail) puisque cette jurisprudence de référé a en effet pour effet d'interdire les piquets de grève sous menace d'astreintes, véritables amendes civiles.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Cass. 21 décembre 1981, *Pas.* 1982, I, 531.

<sup>2</sup> Cass. 28 janvier 1991, *Chroniques de droit social* 1991, 296 (Annexe 4). Dans un arrêt ultérieur de la Cour de cassation, du 27 janvier 2003, la Cour a confirmé que l'application de l'article 35 de la Loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail n'est pas exclue en cas de grève, en désavouant le juge de fond qui avait refusé d'appliquer les critères du motif grave *linea recta* au travailleur protégé : voir Cass. 27 janvier 2003, *Journal des Tribunaux de Travail* 2003, 121 (Annexe 5).

<sup>3</sup> Voir Tribunal de première instance de Bruxelles (réf.), 5 août 1987, *Revue de Droit Social* 1987, 464 (Annexe 6).

<sup>4</sup> Voir à ce propos, l'article 310 du Code Pénal belge (Annexe 7).

- 16 La procédure en tierce-opposition contre ces ordonnances, ouverte à ceux qu'elles préjudicient, s'est révélée parfaitement inapte à remédier à la violation des droits de la défense et aux restrictions illicites au droit à l'action collectives. Tout d'abord, il convient de signaler l'impossibilité pour les syndicats de vérifier l'existence même de ces ordonnances qui prononcent des interdictions souvent pour une durée indéterminée. Les greffes des tribunaux ont même refusé de fournir aux syndicats les textes de jugements qui avaient été mentionnés dans la presse, même lorsqu'ils leur étaient favorables (Annexe 8). Ensuite, une partie de la jurisprudence a rejeté la recevabilité de la tierce-opposition sous prétexte que le conflit collectif en question aurait été « résolu ». Ainsi, la condition d'urgence ne serait plus satisfaite, et le recours syndical n'est donc même pas examiné.<sup>5</sup> Ce constat a souvent été tiré de la fin même de l'action collective à la suite de la procédure sur requête unilatérale et au prononcé des astreintes (effet dissuasif). Une partie de la jurisprudence tend ainsi à confondre les actions collectives et les conflits collectifs. Les juges semblent confondre la cause et la conséquence, le conflit collectif et la grève. La grève n'est que l'expression d'un conflit collectif sous-jacent. La fin de la grève n'implique pas nécessairement que le conflit collectif ait cessé d'exister.
- 17 Si des ordonnances prononcées sur requête unilatérale ont même abouti, dans des cas rarissimes, à des interdictions explicites de grève au sens strict du terme, elles visent le plus souvent des interdictions touchant à l'action des piquets de grèves. La constitution et l'action des piquets de grève sont ainsi artificiellement détachées de l'exercice du droit de grève. Cette opération de détachement aboutit à soustraire certains moyens d'action collective à la tutelle protectrice du droit de grève. Par ricochet, ces modalités d'action collective quittent la sphère du droit, pour entrer dans celle de la liberté. Dans un deuxième temps, les juges articulent un conflit entre ces pratiques soudain dénuées de protection d'une part, et, d'autre part, des intérêts proprement économiques, qui sont souvent promus, *pour les besoins de la cause*, au rang de véritables droits « fondamentaux », bien que leur consécration constitutionnelle fasse entièrement défaut.
- 18 Quant à l'aspect **formel** des ordonnances en référé, il convient de constater que la majorité de ces ordonnances se limite à une simple référence de pure forme aux motifs et faits exposés dans la requête par les employeurs, sans vérification aucune de ces faits et motifs par le juge. Les ordonnances en question se présentent donc comme des mesures policières tendant à pondérer des intérêts en cause en dehors d'un souci crédible d'appliquer et de faire appliquer la règle de droit. En réalité, cette approche des juges de référé a été corroborée par la « capitulation » pure et simple de la Cour de cassation belge qui a refusé d'exercer *pleinement* son contrôle de légalité vis-à-vis des juges en référé. La Cour de cassation n'exige pas un degré de motivation suffisamment sérieux des décisions rendues par ces magistrats. Dans un arrêt du 31 janvier 1997 relatif à une ordonnance en référé, la Cour de cassation a en effet délimité cette obligation de motivation d'une façon très marginale.<sup>6</sup> Ainsi, la Cour a dit :
- “Que, pourvu qu'il n'applique pas *déraisonnablement* des règles de droit ou refuse *déraisonnablement* d'appliquer celles-ci dans son raisonnement, le juge des référés constate souverainement, à la lumière d'une première appréciation, s'il existe une atteinte illicite apparente justifiant la prononciation d'une mesure »<sup>7</sup>
- 19 En exerçant son contrôle *marginal* de légalité, la Cour de cassation ne s'est d'ailleurs jamais sentie liée par l'énumération exhaustive des restrictions qui peuvent être apportée au droit d'action collective, *casu quo* au droit de grève, contenue dans l'article 31 de la Charte sociale européenne (*voir article G CSER*). Dans l'arrêt précité du 31 janvier 1997, la Cour a affirmé que les juges en référé qui ont apprécié la licéité de l'exercice du droit de grève en fonction de « l'exercice socialement admis et, partant, ordinaire du droit en question » n'ont pas statué déraisonnablement. La Cour juge que la considération que le droit de grève devrait être exercé « dans les limites de critères acceptés dans la vie sociale » n'est pas déraisonnable. Bref, la Cour entend soumettre la licéité de l'exercice du droit de grève à <sup>8</sup> un « rule of reason », c.à.d. un critère dénué des garde-fous substantiels et formels qui constituent l'essence de l' *article G* de la CSER.

<sup>5</sup> Voir Cour d'Appel d'Anvers, 6 septembre 2006, No. 2005/RK /372, *inédit* (Annexe 9).

<sup>6</sup> Cass. 31 janvier 1997, *Pasicrisie* 1997, I, 56; *Chroniques de droit social* 1998, 1, 23-26 (Annexe 10).

<sup>7</sup> Cass. 31 janvier 1997, *Pasicrisie* 1997, I, 56; *Chroniques de droit social* 1998, 1, 23-26 (Annexe 10).

<sup>8</sup> Version française, extraite de JURIDAT, de “Overwegende dat de voorlopige beoordeling van de appelrechter dat de werknemers een *volgens de maatschappelijke normen* gekwalificeerd recht hebben te staken”.

20 Dans un arrêt ultérieur du 4 février 2000<sup>9</sup>, la Cour a précisé que :

« Attendu que le juge des référés qui constate que la cause est urgente et, après avoir évalué les intérêts, décide qu'un dommage immédiat menace le demandeur en référé si une mesure conservatoire déterminée n'est pas ordonnée, n'est pas tenu de répondre de manière plus circonstanciée aux moyens de défense soulevés par la personne à l'égard de laquelle la mesure est demandée et fondée sur le droit matériel ».

21 Le rôle du juge en référé pourrait donc se réduire à pondérer les intérêts en cause, en dehors d'une quelconque obligation juridique de répondre aux arguments que la partie adverse aurait empruntés au droit matériel.

22 Le phénomène de l'intervention des juges dans les conflits collectifs a tendance à se systématiser. Ainsi, à l'occasion d'actions menées par les parties réclamautes en octobre 2005 - actions ayant un objet professionnel et socio-économique et dirigées contre le « Contrat de solidarité entre les générations » du gouvernement belge- une source non suspecte a pu identifier pas moins de 59 requêtes unilatérales en référé, dont la majorité (37) ont été déclarées fondées.<sup>10</sup>

23 Dans le même sens, pour la seule période allant du 3 octobre 2008 au 7 novembre 2008, 18 ordonnances en référé sur requête unilatérale touchant des conflits collectifs « classiques » dans 10 entreprises distinctes ont été signifiées aux syndicats réclamautes belges.

Il s'agit des ordonnances suivantes (Annexe 13) :

- Tribunal de première instance de Charleroi, 3 octobre 2008, 08/RR/2521/B (Deli XL).
- Tribunal de première instance de Bruxelles, 14 octobre 2008, 08/5881/B (Cytec).
- Tribunal de première instance de Bruxelles, 15 octobre 2008 (Carrefour).
- Cour d'Appel de Gand, 21 octobre 2008, 2008/EV/50 (Carrefour).
- Tribunal de première instance de Courtrai, 22 octobre 2008, 08/1732/B (BIG Floorcoverings).
- Tribunal de première instance de Courtrai, 23 octobre 2008, 08/1743/B (Ideal Floorcoverings).
- Tribunal de première instance de Tournai, 23 octobre 2008, 08/7876 (Carrefour).
- Cour d'Appel d'Anvers, 24 octobre 2008, 9023 (N-Allo).
- Tribunal de première instance de Charleroi, 24 octobre 2008, 08/RR/2660 (Carrefour).
- Tribunal de première instance de Mons, 24 octobre 2008, 08/1290/B (Carrefour).
- Tribunal de première instance de Gand, 28 octobre 2008, 08/2257/B (Eandis).
- Tribunal de première instance de Termonde, 29 octobre 2008, 08/2326/B (Eandis).
- Tribunal de première instance de Bruxelles, 30 octobre 2008, 08/6247/B (Elia).
- Tribunal de première instance de Termonde, 30 octobre 2008, 08/2327/B (Carrefour).
- Tribunal de première instance de Bruxelles, 4 novembre 2008, 08/6329/B (Sibelgas).
- Tribunal de première instance de Nivelles, 6 novembre 2008, 08/1254/B (UCB).
- Tribunal de première instance de Tongres, 6 novembre 2008, 2008/1599/B (Carrefour).
- Tribunal de première instance de Furnes, 7 novembre 2008, 08/539/B (Carrefour).

A ce jour, seules 3 des tierces-oppositions introduites par les parties réclamautes furent de nature à provoquer une rétractation d'ordonnances. Les employeurs ont d'ores et déjà interjeté appel contre ces rétractations. Les syndicats sont encore en l'attente de deux prononcés de jugements sur tierce-opposition.

<sup>9</sup> Cass. 4 février 2000, *Pasicrisie* 2000, I, 92 ; <http://www.juridat.be> (Annexe 11).

<sup>10</sup> Voir l'analyse de deux avocats liés aux cabinets ayant assisté les employeurs concernés : B. ADRIAENS et D. DEJONGHE, «De rechterlijke tussenkomst bij stakingen. Een analyse van de rechtspraak inzake de oktoberstakingen tegen het Generatiepact », *Journal des Tribunaux de Travail* 2006, 69-80 (Annexe 12).

## **2 La situation en Belgique par rapport à la CSE et la CESR**

### **(1) Le droit à l'action collective dans la CESR**

- 24 La CESR proclame le droit à l'action collective « en vue d'assurer l'exercice effectif du droit de négociation collective ». A l'instar de la liberté contractuelle, la négociation collective présuppose l'existence de parties contractantes ayant des intérêts distincts. La négociation collective tend à redéfinir « l'équilibre » entre ces intérêts qui ne seront jamais résolus dans l'édiction d'une communauté d'intérêts institutionnelle. Dans ce contexte, il est parfaitement naturel que l'article 6 § 4 CESR précise que les titulaires du droit à l'action collective auront recours au droit à l'action collective *en cas de conflits d'intérêts*.
- 25 Il convient de mettre en exergue le langage absolument univoque de l'engagement des Parties Contractantes. Celles-ci sont appelées à *reconnaître* le droit à l'action collective des travailleurs et des employeurs, tandis que d'autres engagements sont formulés dans une terminologie nettement moins contraignante.<sup>11</sup> La CESR se montre parcimonieuse dans l'usage d'une pareille obligation de « reconnaître » des droits.<sup>12</sup>
- 26 Le droit à l'action collective comprend *en outre*<sup>13</sup> le droit de grève. La CSE est le premier Traité international qui a consacré explicitement ce droit fondamental des travailleurs<sup>14</sup>. Le génie de cette reconnaissance ne s'arrête pas à sa chronologie. Il réside dans sa manière de restreindre les limites qui peuvent légalement être imposées à l'exercice du droit de grève, voire du droit à l'action collective. Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) ne reconnaît le droit de grève qu' à la condition qu'il s'exerce « conformément aux lois de chaque pays ». Dans le même esprit, la Charte de Nice ne reconnaît que " le droit des travailleurs et des employeurs, ou leurs organisations respectives, conformément au droit de l'Union et aux législations et pratiques nationales, de recourir, en cas de conflits d'intérêts, à des actions collectives pour la défense de leurs intérêts, y compris la grève." Ni le PIDESC ni cette Charte<sup>15</sup> n'ont explicité les restrictions de la marge d'appréciation étatique. Le même constat est valable par rapport aux dispositions constitutionnelles des Parties contractantes en vigueur vers 1961. Ainsi, les Constitutions française (1946) et italienne (1947)<sup>16</sup> ont soumis la reconnaissance explicite du droit de grève à la condition qu'il s'exerce " dans le cadre des lois qui le réglementent ".
- 27 La CESR identifie deux types d'acteurs qui sont habilités à restreindre le droit à l'action collective. L'article 6 § 4 CESR ne reconnaît le droit à l'action collective que « sous réserve des obligations qui pourraient résulter des conventions collectives en vigueur ». Ainsi, les auteurs de ces conventions collectives sont habilités à apporter des restrictions à l'exercice du droit à l'action collective. Cette prérogative n'est pas formellement soumise aux limites énoncées dans l'article G CESR. La Charte ne précise pas le champ d'application *ratione personae* de cette prérogative.
- 28 L'article G CESR *permet* aux Parties Contractantes de restreindre le droit à l'action collective, sans les y obliger. Contrairement à celle réservée aux partenaires sociaux, cette prérogative des Parties Contractantes est soumise à trois conditions qui doivent être satisfaites *cumulativement*. Ces conditions sont à la fois formelles et matérielles.

<sup>11</sup> Ainsi les Parties contractantes ne s'engagent qu'à *favoriser* la consultation paritaire et l'institution et l'utilisation de procédures appropriées de conciliation et d'arbitrage volontaire et à *promouvoir* l'institution de procédures de négociation volontaire (l'article 6 CESR).

<sup>12</sup> Le seul exemple dans la CSE (1961), en dehors de la reconnaissance du droit à l'action collective, est l'obligation des Parties Contractantes de reconnaître le droit de sortie de leurs nationaux désireux d'exercer une activité lucrative sur le territoire des autres Parties contractantes (article 18 CESR).

<sup>13</sup> Voir le passage « y compris » dans l'article 6 CESR.

<sup>14</sup> D. HARRIS and J. DARCY, *The European Social Charter*, New York, Transnational Publishers, 2001, 104.

<sup>15</sup> L'article 52 de la Charte est de nature à restreindre les limitations qui sont apportées à l'exercice des droits et des libertés reconnus par la Charte. Ces restrictions devraient respecter « le contenu essentiel desdits droits et libertés ». Il convient toutefois de noter que la référence à la conformité « aux législations et pratiques nationales » est justement de nature à vider ces droits de leur contenu essentiel. Notons que la Convention rédigeant la Charte ne s'est servie que très rarement de cette formule. Voir notamment les articles 17 (liberté d'entreprise) ; 30 (une protection contre tout licenciement injustifié) ; 34 (sécurité sociale et aide sociale) et 37 (accès aux services d'intérêt économique général). Cette formule rend à transformer le contenu essentiel en un corps mou.

<sup>16</sup> Voir l'article 40 de la Constitution italienne : "Il diritto di sciopero si esercita nell'ambito delle leggi che lo regolano."

Formellement, les restrictions doivent être *prescrites par la loi* (« prescribed by law »). Matériellement, les restrictions doivent être « *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* ». Bref, les Parties Contractantes doivent donc justifier leurs restrictions sur base d'une finalité circonscrite tout en faisant preuve de proportionnalité. Ce sont donc les restrictions au droit de grève qui sont soumises au principe de proportionnalité.

- 29 L'examen de la conformité du droit de grève ou à l'action collective belge par rapport aux obligations découlant de la CSER repose donc sur une analyse des *conclusions* du Comité. La composition de ce comité d'experts indépendants de la plus haute intégrité et d'une compétence reconnue dans les matières sociales internationales garantit une approche proprement juridique des questions que soulèvent les rapports nationaux et les réclamations collectives. Le Comité statue sur « le point de savoir si la Partie contractante mise en cause a ou non assuré d'une manière satisfaisante l'application de la disposition de la Charte visée pas la réclamation », en bref, *en droit* sur la conformité du droit et de la pratique des Parties Contractantes. L'objet des conclusions est différent de celles des décisions. Les conclusions sont essentiellement basées sur une analyse critique des rapports dans lesquels les Etats Membres font état de leur droit national relatif aux actions collectives. Dans l'analyse des rapports, le Comité est largement dépendant des informations fournies par les Parties Contractantes. Ces informations revêtent souvent un caractère général et incomplet qui ont souvent conduit le Comité à suspendre une procédure à propos de la conformité, dans l'attente d'informations complémentaires. Des observations émanant d'acteurs collectifs ont souvent été utiles pour clarifier l'application des dispositions de la Charte dans le pays faisant l'objet du rapport.
- 30 Deux études d'ensemble élaborées par l'ancienne présidente du Comité gouvernemental, Madame Lenia Samuel, ont permis de mieux appréhender la portée de la jurisprudence développée par le Comité à propos de l'interprétation de l'article 6 de la Charte sociale européenne. Ce travail de pionnière a été poursuivi par le biais du Digest<sup>17</sup> établi par le Secrétariat du Comité, à l'image du Recueil de Décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale établi par le Conseil d'administration du BIT.

## (2) *L'effet juridique de l'article 6 de la CSE et de la CSER dans l'ordre juridique belge*

- 31 Le Comité a rappelé dans sa conclusion relative au XVII<sup>ème</sup> cycle de contrôle que l'article 6 § 4 CSE a été reconnu d'applicabilité directe en droit belge par le Conseil d'Etat (arrêt n° 52.424 du 22 mars 1995) et indirectement par la Cour d'Arbitrage (arrêt n° 42/2000 du 6 avril 2000). Cette reconnaissance de l'effet direct ne touche que le contentieux objectif. Depuis la fin du processus de ratification de la CSE en 1990, la Cour de cassation n'a eu que peu d'occasions de s'exprimer sur le droit de grève. Il convient toutefois de signaler que l'Avocat général De Riemaecker a reconnu l'effet direct de cet article dans ses conclusions précédant l'arrêt du 31 janvier 1997. La doctrine belge majoritaire semble partager cette vision.<sup>18</sup>
- 32 Toutefois, la CSE n'est que très rarement retenue par les tribunaux belges dans le cadre du contentieux subjectif. Ainsi, dans un jugement du Tribunal de travail d'Anvers, du 18 mai 2001, l'article 6 de la CSE a été qualifié de « fondement actuel » de la reconnaissance du droit de grève<sup>19</sup>. Cette qualification n'a pourtant pas fait obstacle à la condamnation d'une grève spontanée en raison du fait qu'elle n'était pas appuyée par la majorité des travailleurs à la suite d'un référendum organisé par un conciliateur social.

<sup>17</sup> Voir : [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/digest/DigestSept2008\\_fr.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/digest/DigestSept2008_fr.pdf).

<sup>18</sup> Pour un aperçu global des positions adoptées, voir J. CLESSE, "Le statut juridique de la grève dans le secteur privé", in J. CLESSE et autres, *La grève : recours aux tribunaux ou retour à la conciliation sociale?*, Bruxelles, Editions du jeune barreau de Bruxelles, 2002, 6-7 et K. SALOMEZ, « Het grondrecht op collectieve actie », in G. COX en M. RIGAUX *De grondrechtelijke onderbouw van het collectief arbeidsrecht*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2005, 81-87.

<sup>19</sup> Tribunal du travail d'Anvers, 18 mai 2001, *inédit* (Annexe 14). Pour un commentaire critique : F. DORSSEMONT, « Staking mag niet afhangen van wil meerderheid », *De Juristenkrant*, 26 septembre 2001, 12.

Ce jugement illustre que la référence formelle de la CSE dans un *obiter dictum* n'est pas suffisante pour garantir son application dans un cas d'espèce puisque cette condition « numérique » de légalité conduit à soumettre la nature « collective » de la grève à une condition non prévue par la CSER. Le même constat est pertinent pour la référence occasionnelle<sup>20</sup> dans des ordonnances sur requête unilatérale des tribunaux civils qui font fi de la « jurisprudence » développée par le Comité.

**(3) Les conclusions de non-conformité du Comité par rapport aux interventions judiciaires interdisant des piquets pacifiques**

33 Les organisations syndicales réclamautes se réfèrent aux conclusions du Comité concernant la Belgique relatives à l'article 6 § 4 CSE, dont les extraits ont été compilés en annexe. Ces conclusions ont été formulées au cours d'une décennie (1996-2006) et constituent un corps tout à fait cohérent. Dès la première conclusion (XIII<sup>ème</sup>), le Comité a décidé de demander des informations supplémentaires quant à l'intervention judiciaire dans les conflits collectifs. A partir du XIV<sup>ème</sup> cycle de contrôle, le Comité a indiqué que l'intervention des juges dans les conflits collectifs soulevait des questions suffisamment graves pour qu'il ajourne ses conclusions.

34 A la suite des observations des syndicats réclamants FGFB et CSC, le Comité, lors de son XVI<sup>ème</sup> cycle de contrôle, a considéré que :

**« Depuis un certain nombre d'années, à la suite de recours patronaux, s'est développé un contentieux dans le cadre duquel le juge en référé, par requête unilatérale, est invité à prononcer une ordonnance, assortie d'astreintes, enjoignant aux grévistes – et à quiconque – de mettre fin aux piquets de grève ; ceux-ci sont juridiquement qualifiés d'atteinte aux droits subjectifs qui accompagnent la liberté du travail et la liberté d'entreprendre .**

La Cour de cassation s'est prononcée sur ces pratiques jurisprudentielles dans un arrêt du 31 janvier 1997. Elle a rappelé les conditions classiques qui président au jeu du référé et a renvoyé à la compétence souveraine du juge d'appel, « pourvu qu'il n'applique pas déraisonnablement des règles de droit ou refuse déraisonnablement d'appliquer celles-ci dans son raisonnement » ; elle a précisé que « l'appréciation provisoire du juge du fond suivant laquelle les travailleurs bénéficient d'un droit de grève dans les limites de critères acceptés dans la vie sociale n'est pas déraisonnable ». Ce renvoi à l'appréciation souveraine du juge du fond a permis à la jurisprudence en référé de continuer à se développer.

Le Comité avait demandé au gouvernement de lui fournir la jurisprudence en la matière. L'analyse qui en a été faite par le Comité montre que la grande majorité des juges en référé admettent leur compétence, en se fondant principalement sur l'article 6 de la Convention européenne des Droits de l'Homme et prononcent des astreintes, en ce compris dans les cas où les piquets de grève demeurent pacifiques, ne comportent aucun acte de violence physique, ni menace, ni intimidation. C'est que soulignent aussi les observations communes des deux principales organisations syndicales représentatives, la Fédération générale du travail de Belgique (FGFB) et la Confédération des syndicats chrétiens (CSC) dans leurs observations sur le rapport belge. »

35 Considérant que :

**« les pratiques jurisprudentielles en question sont de nature à tenir en échec l'exercice du droit de grève et qu'elles impliquent un dépassement des restrictions admises par l'article 31 de la Charte »,**

**le Comité a refusé d'ajourner encore sa conclusion et a conclu à la non-conformité de ces interventions judiciaires par rapport à l'article 6 § 4 CSE.**

36 Ainsi, le Comité a conclu :

**« que la situation de la Belgique n'est pas conforme à l'article 6§4 de la Charte au motif que des restrictions sont posées au droit de grève qui dépassent celles admises par l'article 31 de la Charte ».**

<sup>20</sup>

Voir Tribunal de première instance de Malines, 26 octobre 2005, *Journal des Tribunaux de Travail* 2006, 90. Une hirondelle isolée n'a pas fait le printemps : Tribunal de première instance de Bruxelles, 26 septembre 2001, *Chroniques de droit social* 2002, 218.

37 En dépit des justifications et des informations ultérieures du Gouvernement belge, le Comité a clairement réitéré ces critiques dans le cadre du XVII<sup>ème</sup> et du XVIII<sup>ème</sup> cycle de contrôle en se référant explicitement au passage précité et en concluant à la non-conformité à l'article 6 § 4 CSE.

**(4) Arguments du Gouvernement belge**

38 Le Gouvernement belge minimise le degré d'intervention judiciaire dans les conflits collectifs et invoque à tort, le principe de la Séparation des Pouvoirs ainsi que le *Gentlemen's agreement conclu en 2002 par les partenaires sociaux*.

39 Dans son neuvième rapport (enregistré le 19 octobre 2003)<sup>21</sup> soumis au Comité, le Gouvernement belge fait écho de l'intervention judiciaire dans les conflits collectifs et même de la conclusion du Comité relative à la non-conformité (émise dans le cadre du XVI<sup>ème</sup> cycle de contrôle) de certaines interventions judiciaires par rapport aux obligations découlant de la CSE en ces termes :<sup>22</sup>

« Lorsque le Comité écrit dans ses conclusions qu'il « considère que les pratiques jurisprudentielles en question sont de nature à tenir en échec l'exercice du droit de grève et qu'elles impliquent un dépassement des restrictions admises par l'art. 31 de la Charte », il se réfère directement à des décisions des tribunaux de Hasselt et de Tongres du 1er décembre 1999, décisions dont le caractère à la fois exceptionnel et sortant de la normalité, avait été souligné dans le précédent rapport (décisions concernant des velléités d'une organisation non-représentative de provoquer un blocage des chemins de fer à l'occasion du mariage du Prince héritier). »

40 Le Gouvernement invoque explicitement le principe de la Séparation des pouvoirs et de l'existence même d'un *Gentlemen's Agreement* entre interlocuteurs sociaux. A ce propos, le Gouvernement relève :

« Il faut rappeler que la Belgique connaît un système, à l'instar de la plupart des pays démocratiques, de séparation des pouvoirs et que l'exécutif ne peut donc émettre d'injonction à l'égard du pouvoir judiciaire.»

« C'est la raison pour laquelle le précédent gouvernement envisageait de réglementer les procédures touchant aux conflits collectifs qui viendraient à se présenter devant les tribunaux de l'ordre judiciaire. Le précédent rapport avait fait état des réticences des partenaires sociaux à voir le législateur s'ingérer par une action normative dans ce domaine dans lequel le législateur n'était intervenu que de manière indirecte et ont fait préserver le *statu quo* en concluant un *Gentlemen's Agreement* par lequel les uns renoncent à recourir à des grèves sauvages et les autres à saisir le pouvoir judiciaire en cas de conflit. »

41 Le Gouvernement tend à sous-estimer l'intensité de ce courant jurisprudentiel dans les passages suivants :

« Enfin, l'importance quantitative des recours aux tribunaux dans le cadre des conflits collectifs doit sérieusement être mesurée : le recours à la conciliation sociale reste incontestablement la règle, même lorsqu'il y a des recours judiciaires lesquels interviennent comme épisodes assez exceptionnels dans le cadre de la résolution de ces conflits, à la manière de parenthèse puisque les parties doivent finalement se retrouver à la table des négociations, dans un contexte psychologique plus compliqué évidemment (voir plus haut). On notera d'ailleurs qu'à la suite du *Gentlemen's Agreement* dont mention plus haut, un calme certain a prévalu dans ce contexte. La conciliation sociale reste donc la règle comme manière de solutionner les conflits collectifs de travail ».

<sup>21</sup>

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Reporting/StateReports/Belgium9\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Reporting/StateReports/Belgium9_en.pdf)

<sup>22</sup>

Pour une défense formulée dans des termes assez similaires auprès du Comité de l'ONU des droits sociaux, économiques et culturels (Annexe 15).

- 42 Tout d'abord, il convient de rejeter la lecture restrictive que fait le Gouvernement belge des conclusions du Comité dans le cadre du XVI<sup>ième</sup> cycle. Dans l'optique du Gouvernement, la critique du Comité ne portait que sur les interdictions de grève prononcées en prévision du mariage du Prince Philippe et de la Princesse Mathilde, certainement une occasion non récurrente. De l'avis des syndicats, la critique du Comité portait à la fois sur les interdictions de grève et sur les interdictions des piquets de grève pacifiques. Il convient d'ailleurs de noter que le Comité a confirmé cette double critique dans la conclusion émise dans le cadre du XVII<sup>ième</sup> cycle. Le Comité a donc pris ses distances par rapport à cette lecture étroite que fait le Gouvernement belge de ses conclusions.
- 43 Si les organisations syndicales réclamaient à sa juste valeur l'attachement du Gouvernement aux principes de la Séparation des pouvoirs, elles déplorent que ce trait distinctif de la Constitution soit utilisé en vue de justifier des manquements aux obligations découlant d'un traité international consacrant des droits de l'homme. Sur le for international, il est de tradition que le pouvoir exécutif doit répondre de la violation des obligations internationales qui peut être imputée à d'autres pouvoirs.
- 44 De l'avis des parties réclamaient, le *Gentlemen's agreement*, ne peut servir de prétexte pour échapper à pareille responsabilité. Le *Gentlemen's agreement des partenaires sociaux de 2002, officiellement dénommé « Protocole d'accord en matière de règlement des conflits collectifs »*, (Annexe 16) fut inclus dans un accord plus large (traitant, notamment, de simplification de plans d'embauche et du rapprochement entre statuts d'ouvriers et d'employés) et repris dans une déclaration de la Vice-Première Ministre et Ministre de l'Emploi de l'époque. Les partenaires souhaitaient ainsi, face à certaines pratiques en cours, réaffirmer, ensemble, la primauté de la concertation sociale et du dialogue social sur toute autre forme de règlement en matière de conflit collectif et redynamiser le modèle belge de concertation sociale basé sur la Loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires. Ils rappelaient à cet égard le rôle des bureaux de conciliation des Commissions paritaires sectorielles dans la prévention et le règlement des conflits collectifs du travail. Ils s'engageaient à rechercher en toute priorité des solutions au sein de l'entreprise ou, à défaut, au sein des organes de concertation sectoriels, commissions paritaires ou bureau de conciliation. Ils confirmaient que, selon eux, la médiation et la conciliation sont les techniques par excellence pour régler les conflits entre parties et s'engageaient à rechercher en toutes circonstances des solutions par voie de consensus. S'en suivaient des engagements réciproques dont les plus marquants visaient une recommandation solennelle des organisations d'employeurs à leurs membres afin d'éviter la mise en œuvre de procédures judiciaires pour des aspects liés à un conflit collectif et la mise en avant des principes de justice, d'équité, de concertation et de conciliation dans le cadre de bonnes relations sociales. Les organisations de travailleurs s'engageaient, notamment, à recommander à leurs membres de respecter les procédures de notification de grève de sorte que tous les moyens de concertation puissent être mis en œuvre pour résoudre le conflit collectif. Elles s'engageaient également à adresser à leurs membres une recommandation solennelle afin que tout recours à la violence physique ou matérielle soit évité et que la sauvegarde de l'outil soit garantie. Enfin, les signataires demandaient également le renforcement de l'infrastructure et des moyens du département des relations collectives du Ministère de l'emploi et du travail (ce département comporte, entre autres, un corps de fonctionnaires « conciliateurs sociaux - présidents de commissions paritaires »).
- 45 On le voit, la rédaction du *Gentlemen's Agreement* a été inspirée par le souci des syndicats de faire respecter la protection accordée à la liberté syndicale par les textes internationaux et européens et de juguler l'intervention des juges en la matière. Or la pratique de l'intervention judiciaire, qui a connu des sommets en octobre 2005 et entre octobre et décembre 2008, démontre que les organisations patronales n'ont pas été en mesure de faire respecter cet accord par leurs affiliées.

À cet égard, il convient de rappeler que, dans son addendum au 2ème rapport (cycle XIII-4), le Gouvernement belge, lui-même, avait concédé des anomalies procédurales (« procedural aberrations ») et le fait que la situation n'était plus acceptable :

« Under a procedure of extreme urgency, the courts, without any adversarial proceedings, issue orders prohibiting the commission of such acts by unspecified persons ("by anyone"), on pain of heavy fines. In some cases these orders amount to a denial of the right to strike.

The conciliation machinery established in Belgium for dealing with collective disputes is thus seen being diverted from its original purpose, and legislative action is regarded as necessary. »

- 46 Le « tsunami » de ces ordonnances, particulièrement entre octobre et décembre 2008 (annexe 13), nous démontre que le recours à l'intervention judiciaire à titre préventif s'est intensifié. Il s'agit en effet d'un corps de jurisprudence qui touche une série de conflits collectifs n'ayant aucun lien entre eux (CARREFOUR, CYTEC, DELI XL, EANDIS, ELIA, N-ALLO, SIBELGAS, UCB, BIG FLOORCOVERINGS, IDEAL FLOORCOVERINGS...).

### **3 La situation en Belgique par rapport aux instruments internationaux**

- 47 Des critiques émanent également d'autres organes de supervision concernant la liberté syndicale (y inclus le droit de grève) au sein de l'ONU et de l'OIT à l'égard de l'intervention des juges belges.

#### **(1) Pacte international relatif aux droit économiques, sociaux et culturels**

- 48 En novembre 2007, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU a émis des observations critiques relatives au troisième rapport soumis par le Gouvernement belge sur l'application du Pacte international relatif aux droit économiques, sociaux et culturels (Annexe 17). Le Comité s'y inquiète « des importantes entraves à l'exercice du droit de grève, qui découlent de la pratique des employeurs consistant à engager des poursuites judiciaires pour obtenir l'interdiction de certaines activités liées à des grèves. » Ce passage doit être mis en rapport avec des ordonnances rendues par des juges de référé interdisant des blocages pacifiques qui entravent le libre accès aux entreprises pratiqués en dehors de tout acte de violence ou d'intimidation.

#### **(2) Convention n° 87 de l'OIT**

- 49 Dans un rapport récent soumis lors de la 97<sup>ème</sup> session de la Conférence internationale du Travail, par la *Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations* de l'OIT (ci-après la « Commission ») l'intervention judiciaire dans les conflits collectifs a été mise en question à la lumière de la Convention n° 87 relative à la liberté syndicale. La Commission<sup>23</sup> a répété le principe général de non-intervention des autorités publiques dans les actions des piquets. Ainsi, la Commission n'a pas seulement reconnu le droit à la constitution même des piquets de grève, qui s'identifie à l'exercice de la liberté de réunion, mais aussi la liberté d'action. La Commission a jugé légitime une disposition légale interdisant aux piquets de grève de troubler l'ordre public et de menacer les travailleurs qui poursuivraient leurs occupations. Selon les parties réclamantes, cette formule ne fait nullement obstacle à des entraves de la liberté du travail qui ne sont pas accompagnées d'actes et de menaces de violence. Les syndicats souscrivent à ce principe et sont d'ailleurs d'avis que la constitution des piquets de grève a également pour but de participer au déroulement pacifique des grèves.
- 50 *Last but not least*, les Parties réclamantes se réfèrent aux observations critiques exprimées par la Confédération Syndicale Internationale dans ses derniers rapports (2006 et 2007).<sup>24</sup>

<sup>23</sup> "The Committee recalls that no one should be subjected to discrimination with regard to employment because of legitimate trade union activities. Moreover, the action of pickets organized in accordance with the law should not be subject to interference by the public authorities. However, the Committee has considered legitimate a legal provision that prohibited pickets from disturbing public order and threatening workers who continued to work." (Annexe 18).

<sup>24</sup> <http://www.icftu.org/displaydocument.asp?Index=991223851&Language=EN> et <http://survey07.ituc-csi.org/getcountry.php?IDCountry=BEL&IDLang=FR> (Annexe 19).

**4 La non-conformité des restrictions apportées au droit de grève par rapport à l'article 6 § 4 CSER**

**(1) Les restrictions ne sont pas détachables de l'exercice du droit de grève, ni du droit à l'action collective**

51 Il convient d'observer que l'examen entrepris par le Comité auprès de certaines Parties contractantes lors des XIV<sup>ème</sup> et XV<sup>ème</sup> cycles afin de savoir quelles modalités d'action collective autre que la grève ont été reconnues dans leur droit interne, laisse présumer que le Comité n'entend pas privilégier une seule modalité de l'action collective. Une approche ouverte de la notion d'action collective permet d'appréhender la CSER comme un instrument vivant. Tout au long de l'histoire, les travailleurs ont inventé d'autres formes d'action collective que la cessation collective du travail en fonction des vicissitudes de leur époque. Ainsi, la grève a été précédée par la coalition, les circulaires (mise à l'index ou blacklisting) et les interdictions.

52 De façon plus spécifique, il convient de rappeler un passage important relatif à la Belgique dans les conclusions du Comité lors de son XVI<sup>ème</sup> cycle de contrôle. Le Comité y constate qu'en Belgique, les juges en référé :

« prononcent des astreintes, en ce compris dans les cas où les piquets de grève demeurent pacifiques, ne comportent aucun acte de violence physique, ni menace, ni intimidation ».

53 Le Comité a explicitement considéré :

« que ces pratiques jurisprudentielles sont de nature à tenir en échec l'exercice du droit de grève et qu'elles impliquent un dépassement des restrictions admises par l'article 31 de la Charte ».

54 Cette évaluation du Comité ne portait pas seulement sur l'application par les juges de la théorie de l'abus de droit ou du principe de proportionnalité. Dans l'analyse du Comité, des piquets de grève pacifiques constituent une modalité du droit de grève lui-même. En outre, le Comité, en faisant siennes les observations des syndicats belges, a éclairé dans ses conclusions la portée du caractère « pacifique » des piquets. Dans leurs observations, à l'époque, les syndicats CSC et FGTB avaient distingué *deux* courants dans la jurisprudence en référé au cours de la période de référence (1995-1996) :

« Une partie de la jurisprudence ne se borne pas à s'opposer à des actes de violence contre des personnes ou des biens, mais bien également à de simples occupations d'usine ou à des blocages de l'accès de ces dernières, même quand ceux-ci sont manifestement pacifiques et ne comportent aucun acte de violence physique, ni aucune menace ou intimidation » (Annexe 20).

55 Dans une contribution de fond parue aux « *Chroniques de droit social* », Madame Micheline Jamouille commentait les conclusions relatives à la Belgique<sup>25</sup>. Ce commentaire fait autorité pour de multiples raisons. La Professeure Jamouille siégeait au Comité à l'époque de ces conclusions, conclusions qui furent adoptées sans l'expression d'opinions dissidentes. Madame Jamouille semble y confirmer que le Comité aurait implicitement rejeté la théorie des actes détachables qui sous-tend la jurisprudence belge en référé. Les piquets de grève ne doivent pas être considérés comme une atteinte au droit subjectif de la liberté du travail. Ils participent de l'exercice même du droit de grève. Selon nous, cette relation intime entre les piquets de grève et la grève explique pourquoi le Comité ne parle pas d'une atteinte au droit à l'action collective, mais d'une atteinte au droit de grève même. Une définition plus restrictive du droit de grève aurait impliqué une limite interne à ce droit fondamental des travailleurs. L'interprétation que nous défendons a été confirmée par la condamnation ultérieure de la pratique jurisprudentielle lors du XVIII<sup>ème</sup> cycle de contrôle.

<sup>25</sup> M. JAMOUILLE, «Le droit de grève en Belgique. Evolutions et perspectives », *Chroniques de droit social*, 2003, 374 (annexe 21).

56 La reconnaissance du blocage pacifique se marie parfaitement avec l'approche de la Commission européenne des Droits de l'homme, qui a décidé qu'une démonstration « sit-in » qui bloquait l'accès à une base militaire américaine pouvait relever de l'exercice pacifique de la liberté de réunion.<sup>26</sup>

**(2) Les ordonnances récentes vont au delà de l'interdiction du blocage pacifique**

57 De récentes ordonnances en référé vont au-delà de l'interdiction des blocages pacifiques critiquée ci-dessus.

58 La majorité de ces ordonnances font défense d'entraver ou de gêner directement ou indirectement l'accès aux entreprises concernées. Cette formule opaque est de nature à interdire le stationnement des piquets de grève qui, même s'ils font simplement appel à la solidarité et en l'absence d'une menace quelconque, ne sont bien évidemment jamais de nature à « faciliter » l'accès au site. Cette formulation est de nature à entraver l'exercice paisible de la liberté de réunion et d'expression, même en dehors d'une quelconque intention de blocage.

59 Ensuite, il convient de critiquer certaines interdictions qui font défense aux travailleurs grévistes d'entrer dans l'entreprise sans autorisation préalable de l'employeur. Ces interdictions empêchent les travailleurs grévistes de faire appel à la solidarité vis-à-vis des travailleurs *au sein de l'entreprise*. Elles sont de nature à restreindre géographiquement le droit de cesser collectivement le travail. De plus, une pareille interdiction fait obstacle au bon fonctionnement de la délégation syndicale qui doit pouvoir exercer sa compétence générale en matière de relations collectives au sein même de cette entreprise.<sup>27</sup>

60 Plus inquiétantes encore, sont les ordonnances qui font défense aux travailleurs d'entraver, de gêner ou de rendre plus difficile « le fonctionnement normal de l'exploitation de l'entreprise ». Par sa nature même, la grève peut engendrer la désorganisation de la production. L'interdiction concernée est donc de nature à être interprétée par des huissiers de justice, seuls maîtres de l'exécution du jugement, comme une interdiction de grève pure et simple sous peine d'astreinte, ce qui confine d'ailleurs au travail forcé.<sup>28</sup>

**(3) Les restrictions concernées ne peuvent pas se justifier sur la base du respect des droits et libertés d'autrui**

61 Dans leurs observations relatives au Rapport belge soumis lors du XVI<sup>ème</sup> cycle, les syndicats ont souligné leur conviction que des occupations d'usine ou des blocages qui pourraient effectivement entraver et gêner le libre accès aux entreprises entrent dans la notion d'action collective. Le Comité n'a pas conclu à la conformité de l'interdiction de ces actions collectives avec l'article 31 CSE (article G CSER), nonobstant le dommage économique qui pourrait en résulter. Dans les requêtes unilatérales, les employeurs ne se sont pas seulement référés à leurs intérêts économiques, mais ont tenté de sublimer le dommage économique comme si le profit économique était un véritable droit ne supportant aucune restriction. De même, ils tendent à invoquer leur droit de propriété et la liberté d'entreprise (qui ne fut jamais consacrée par la Constitution belge) ainsi que la liberté du travail ou de mobilité de *leurs* travailleurs non grévistes, pour lesquels donc ils plaident souvent « comme procureur ». Si l'article 31 CSE (article G CSER) permet aux états de restreindre le droit à l'action collective en vue de garantir les droits et les libertés d'autrui, l'approche du Comité nous semble indiquer que, contrairement à celle des juges en référé, « les droits et les libertés d'autrui » ne peuvent pas être assimilés à de simples intérêts économiques.

<sup>26</sup> Commission des Droits de l'homme, nr 13079/87, décision de 6 mars 1989, *G c. République fédérale d'Allemagne* (annexe 22).

<sup>27</sup> Article 11 de la Convention collective nr 5, 24 mai 1971, *Moniteur Belge* 1 juli 1971 (Annexe 23).  
« La compétence de la délégation syndicale concerne, entre autres :  
1° les relations de travail" (...)

<sup>28</sup> Voir à ce propos l'article 4 de la Convention européenne des droits d l'homme.

En tout état de cause, le droit d'action collective ne s'arrête pas là où il se heurte à tous les droits et les libertés d'autrui. Une pareille approche conduit à réduire la grève à une simple liberté, tandis qu'elle est conçue comme un droit.

- 62 En vertu de la jurisprudence belge, la constitution et l'action des piquets de grève sont ainsi réduites à des « voies de fait ». Dans le débat public, les droits « fondamentaux » invoqués contre les grévistes sont inédits : comme le droit de consommateurs d'avoir accès à leurs magasins pour faire du shopping, le droit au fonctionnement des transports publics confondu erronément avec la libre circulation communautaire ou bien le droit des parents à l'accueil de leurs enfants dans les écoles confondu erronément avec le droit à l'enseignement.
- 63 Nous soulignons à nouveau que le droit de grève n'est jamais de nature à faciliter l'exercice du droit de propriété ni de la liberté d'industrie et du travail. Entre 1866 et 1921, la pénalisation des modalités d'action collective considérées comme portant atteinte à cette dernière liberté a paralysé et réprimé le recours effectif à l'action collective. La jurisprudence majoritaire belge actuelle a exactement les mêmes conséquences. A ce détail près qu'elle se drape des arguments et des sanctions du droit civil là où, par le passé, le droit pénal prévalait. Or, la reconnaissance du droit à l'action collective est dénuée de son effet utile si l'on admet qu'il peut être neutralisé dès que sont invoqués le droit de propriété et la liberté d'industrie et du travail. A ce propos, il convient de rendre hommage à la sagesse de la Cour européenne des droits de l'homme qui a refusé d'accepter le moyen invoqué par l'employeur *Gustafsson* qui prônait que l'exercice d'une action collective (un boycott) violait l'article 1 du Premier Protocole de la Convention européenne des droits de l'homme.<sup>29</sup>

Nous soulignons aussi l'importance de l'arrêt du 17 juillet 2007, *Dilek e.a. c/ Turquie* (autrefois publié sous le nom de *Satilmis et autres*) dans lequel cette même Cour déclare, non seulement, que la liberté de créer des syndicats pour défendre ses intérêts professionnels, inscrite à l'article 11 de la CEDH, implique le droit à l'action collective, mais aussi que ceux qui recourent à une telle action peuvent légitimement veiller à ce qu'elle soit efficace. Elle précise que les moyens d'action collective doivent permettre aux syndicats de défendre efficacement leurs membres et confirme que le droit à l'action collective ne se réduit pas à la grève au sens strict du terme. La Cour a encore renforcé cet enseignement dans son arrêt du 21 avril 2009, *Enerji Yapi-Yol Sen c/ Turquie*.

#### (4) **Les restrictions concernées ne sont pas « prescrites par la loi »**

- 64 En Belgique, on l'a vu, la jurisprudence en référé est devenue une source importante de restrictions du droit de grève. Cette jurisprudence revêt un caractère exceptionnel à plusieurs points de vue. Le recours au référé suppose la démonstration de l'urgence. Les requêtes sont souvent introduites sur requête unilatérale et méconnaissent le principe du contradictoire. En outre, les juges sont souvent confrontés à des *actiones ad futurum*. Les parties réclamantes considèrent qu'un tel contentieux ne peut satisfaire à la condition procédurale évoquée dans l'article G CSER. Des restrictions étatiques ne sont en effet autorisées qu'à condition d'être prescrites par la loi. Cependant, la version anglaise de cette formulation empruntée à la Convention européenne des droits de l'homme ne permet pas de postuler que des restrictions ne peuvent être élaborées que par le pouvoir législatif. Ainsi, le Comité a systématiquement pris en compte la jurisprudence nationale afin d'apprécier la conformité du droit des Parties Contractantes. La portée de cette notion a été clarifiée dans le *Digest* :

« Ceci signifie la loi au sens strict du terme ou tout autre texte contraignant ou jurisprudence à condition que le texte soit suffisamment clair c'est-à-dire qu'il remplisse les conditions de précision et de prévisibilité qu'implique la notion ' prescrite par la loi ' . »

<sup>29</sup> Cour européenne des droits de l'homme, 25 avril 1996, *Gustafsson contre la Suède* (Annexe 24).

- 65 En général, il convient de remarquer que cette interprétation s'aligne sur celle que développe la Cour européenne des droits de l'homme. La notion de *prescription* légale présuppose un niveau de **prévisibilité** propice à la **sécurité juridique** des syndicats et des travailleurs impliqués dans une action collective.
- 66 Selon nous, la prévisibilité présuppose que le juge en référé qui doit se pencher sur une requête de nature à restreindre le droit à l'action collective a l'obligation **de statuer en droit**. Il doit donc motiver sa décision, non pas en pondérant de simples intérêts en cause, mais en justifiant sa décision par l'application du droit. Quoi qu'il en soit, il convient de remarquer que la vision prônée par la Cour de cassation<sup>30</sup> quant à la nature du contentieux en référé tend à immuniser ces ordonnances contre le contrôle de légalité. Or ce contrôle est indispensable à la garantie du droit à l'action collective. La marginalité du contrôle légal opéré en vertu de la jurisprudence de la Cour de Cassation belge permet donc de restreindre des droits de l'homme sur base d'une simple pondération des intérêts en cause qui confine à l'arbitraire. On ne voit pas comment des ordonnances prononcées sur requête unilatérale, qui font abstraction de dispositions garantissant des droits de l'homme, peuvent constituer une source de droit. Des restrictions prescrites par la loi, c'est-à-dire juridiques (« *prescribed by law* »), devraient exclure l'arbitraire.
- 67 On a beau dire que ces ordonnances n'aboutissent qu'à une suspension temporaire ou provisoire de certaines modalités du droit d'action collective, il faut constater qu'elles peuvent priver les actions collectives de leur effet utile et pire, dissuadent effectivement les travailleurs de faire usage de leur droit sous la menace de sanctions financières exorbitantes. Alors que l'action collective sert à promouvoir et à défendre des intérêts des travailleurs afin d'influencer le comportement d'un adversaire dans une période « critique ».
- 68 Enfin, le rôle ainsi attribué au juge des référés est susceptible d'immuniser jusqu'à des interdictions de grève pure et simples contre l'examen de légalité.

## **5 Considérations finales**

- 69 *Les Parties réclamantes soutiennent qu'à ce jour, et en dépit de la conclusion de non-conformité exprimée par le Comité dans le cadre des cycles XVI, XVII et XVIII, la situation en Belgique n'est pas en conformité avec l'article 6 § 4 CSER et demandent dès lors au Comité de s'exprimer sur la non conformité de l'intervention judiciaire dans les conflits sociaux en Belgique, en particulier en ce qui concerne les restrictions imposées à l'action des piquets de grève.*

---

<sup>30</sup> Voir *supra* : Cass. 31 janvier 1997, *Pasicrisie* 1997, I, 56; *Chroniques de droit social* 1998, 1, 23-26 (Annexe 10).

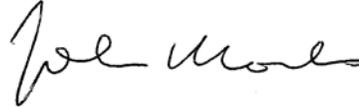
### III Annexes

---

- 1 Habilitations du Secrétaire Général de la CES et des Présidents des organisations représentatives signataires.
- 2 Cass. 21 décembre 1981, *Pasicrisie*. 1982, I, 531.
- 3 *Loi sur les prestations d'intérêt public en temps de paix*.
- 4 Cass. 28 janvier 1991, *Chroniques de droit social* 1991, 296.
- 5 Cass. 27 janvier 2003, *Journal des Tribunaux de Travail* 2003, 121.
- 6 Tribunal de première instance de Bruxelles (réf.), 5 août 1987, *Revue de Droit Social* 1987, 464.
- 7 Article 310 du Code Pénal belge.
- 8 Correspondance entre Eddy Van Lancker, Secrétaire Fédéral de la FGTB et le Président du Tribunal de Première Instance de Malines.
- 9 Cour d'Appel d'Anvers 6 septembre 2006, No. 2005/RK/372, *inédit*.
- 10 Cass. 31 janvier 1997, *Pasicrisie* 1997, I, 56; *Chroniques de droit social* 1998, 1, 23-26.
- 11 Cass. 4 février 2000, *Pasicrisie* 2000, I, 92.
- 12 B. ADRIAENS et D. DEJONGHE, «De rechterlijke tussenkomst bij stakingen. Een analyse van de rechtspraak inzake de oktoberstakingen tegen het Generatiepact », *Journal des Tribunaux du Travail* 2006, 69-80.
- 13 Ordonnances rendues sur requête unilatérale pour la seule période du 3 octobre au 7 novembre 2008.
- 14 Tribunal du travail d'Anvers, 18 mai 2001, *inédit*.
- 15 Comité de l'ONU des droits sociaux, économiques et culturels.
- 16 Gentlemen's agreement.
- 17 Observations du Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU relatives au troisième rapport soumis par le Gouvernement belge sur l'application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.
- 18 Rapport soumis lors de la 97<sup>ème</sup> session de la Conférence internationale du Travail, par la *Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations* de l'OIT.
- 19 Observations par la Confédération Syndicale Internationale dans ses derniers rapports (2006 et 2007).
- 20 Observations FGTB et CSC (XVI ième Cycle de contrôle).
- 21 M. Jamoulle, «Le droit de grève en Belgique. Evolutions et perspectives », *Chroniques de droit social* , 2003, 374.
- 22 Commission des Droits de l'homme, nr 13079/87, décision de 6 mars 1989, *G c. République fédérale d'Allemagne*.
- 23 CCT nr. 5 du 24 mai 1971.
- 24 Cour européenne des droits de l'homme, 25 avril 1996, *Gustafsson contre la Suède*.

Signatures

Pour la Confédération Européenne des Syndicats (CES),



John MONKS  
Secrétaire Général

pour la Centrale Générale des Syndicats Libéraux de Belgique (CGSLB),



Jan VERCAMST  
Président

pour la Confédération des syndicats chrétiens de Belgique (CSC),



Luc CORTEBEECK  
Président

pour la Fédération Générale du Travail de Belgique (FGTB).



Rudy DE LEEUW  
Président

**TABLE DES MATIERES**

**I. LA RECEVABILITÉ..... 2**

**II. AU FOND ..... 2**

**1. Les faits ..... 2**

(1) La reconnaissance du droit de grève en Belgique ..... 2

(2) Les interventions judiciaires dans les conflits collectifs après la reconnaissance du droit de grève (1987-2009) ..... 3

**2. La situation en Belgique par rapport à la CSE et la CESR ..... 6**

(1) Le droit à l'action collective dans la CSER..... 6

(2) L'effet juridique de l'article 6 de la CSE et de la CSER dans l'ordre juridique belge ... 7

(3) Les conclusions de non-conformité du Comité par rapport aux interventions judiciaires interdisant des piquets pacifiques ..... 8

(4) Arguments du Gouvernement belge ..... 9

**3. La situation en Belgique par rapport aux instruments internationaux ..... 11**

(1) Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ..... 11

(2) Convention n° 87 de l'OIT ..... 11

**4. La non-conformité des restrictions apportées au droit de grève par rapport à l'article 6 § 4 CSER..... 12**

(1) Les restrictions ne sont pas détachables de l'exercice du droit de grève, ni du droit à l'action collective ..... 12

(2) Les ordonnances récentes vont au delà de l'interdiction du blocage pacifique ..... 13

(3) Les restrictions concernées ne peuvent pas se justifier sur la base du respect des droits et libertés d'autrui ..... 13

(4) Les restrictions concernées ne sont pas « prescrites par la loi » ..... 14

**5. Considérations finales ..... 15**

**III. ANNEXES ..... 16**