



9 février 2024

Pièce n° 1

**Confédération européenne des syndicats (CES), Centrale Générale des
Syndicats Libéraux de Belgique (CGSLB), Confédération des Syndicats
chrétiens de Belgique (CSC) et Fédération Générale du Travail de Belgique
(FGTB) c. Belgique**
Réclamation n° 237/2024

RÉCLAMATION

Enregistrée au Secrétariat le 6 février 2024



Réclamation collective

Confédération européenne des syndicats (CES)

et

**Centrale Générale des Syndicats Libéraux de Belgique
(CGSLB) /**

**Confédération des Syndicats Chrétiens de Belgique
(CSC) /**

Fédération Générale du Travail de Belgique (FGTB)

c.

Royaume de Belgique

6 février 2024

Table des matières

1	Recevabilité	4
1.1	Présentation générale de la réclamation	4
1.2	Les organisations syndicales réclamantes	5
2	Le droit interne et les pratiques nationales	6
2.1	La loi de 1996 relative à la norme salariale	6
2.1.1	Le rapport sur l'évolution de l'emploi et de la compétitivité	6
2.1.2	Les négociations salariales collectives.....	7
2.1.3	Tentative de conciliation en cas d'échec des négociations.....	7
2.1.4	Fixation de la marge salariale maximale par arrêté royal	8
2.1.5	Sanctions administratives en cas de dépassement de la marge salariale maximale	8
2.1.6	Durée de validité du mécanisme	8
2.2	Droit de négociation collective : appréciation par les juridictions belges	8
2.2.1	Cour constitutionnelle.....	8
2.2.2	Conseil d'État.....	9
2.3	L'impact dans la pratique de la loi de 1996 telle que révisée en 2017	10
3	Textes de droit international et européen et autres documents	13
3.1	Organisation des Nations Unies.....	13
3.1.1	Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels	14
a)	Droit de constituer des syndicats et de s'y affilier (article 8 du pacte)	14
b)	Observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels	14
3.1.2	Pacte international relatif aux droits civils et politiques.....	15
a)	Droit de constituer des syndicats et de s'y affilier (article 22 du pacte)	15
b)	Observations finales du Comité des droits de l'homme	15
3.2	Organisation internationale du travail (OIT)	16
3.2.1	Constitution et Déclarations	16
3.2.2	Conventions.....	17
a)	La convention n° 87.....	17
b)	La convention n° 98.....	18
c)	La convention n° 154.....	18
3.2.3	Autres instruments pertinents de l'OIT.....	19
3.2.4	Jurisprudence des organes de contrôle de l'OIT	20
a)	Jurisprudence générale	20
1)	Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations	20
2)	Comité de la liberté syndicale	21
b)	Jurisprudence spécifique concernant la Belgique	24
1)	Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations	24
2)	Comité de la liberté syndicale	26
3.3	Conseil de l'Europe	27
3.3.1	La Convention européenne des droits de l'homme	27
3.3.2	La Charte sociale européenne.....	29
a)	Droit de négociation collective (article 6)	29
b)	Recueil de jurisprudence	29
c)	Extraits tirés de la jurisprudence du Comité européen des droits sociaux sur la protection des droits sociaux en période de crise (économique)	31
d)	Extraits tirés de la jurisprudence concernant la Belgique	32
3.3.3	Autres documents pertinents du Conseil de l'Europe.....	34
3.4	Union européenne.....	35
3.4.1	Traité	35

3.4.2	Textes relatifs aux droits fondamentaux.....	36
3.4.3	Droit dérivé	38
4	La loi.....	40
4.1	Principes généraux	40
4.2	Conditions justifiant des restrictions selon l'article G, paragraphe 1.....	42
4.2.1	Restrictions.....	42
a)	Ingérence préalable dans la négociation collective	42
b)	Fixation unilatérale par les autorités des paramètres servant à déterminer l'évolution salariale .	42
c)	Entrave à l'autonomie des parties	42
d)	Application générale et application illimitée et récurrente dans le temps de la limitation des augmentations salariales	42
e)	Conclusions provisoires.....	42
4.2.2	« prescrites par la loi »	43
4.2.3	« buts légitimes »	43
4.2.4	« nécessaires dans une société démocratique ».....	44
a)	Principes généraux	44
b)	Ingérence préalable dans la négociation collective	44
c)	Fixation unilatérale par les autorités des paramètres servant à déterminer l'évolution salariale .	44
d)	Entrave à l'autonomie des parties	45
e)	Application générale et application illimitée et récurrente dans le temps de la limitation des augmentations salariales	45
f)	Conclusions provisoires.....	45
5	Considérations finales	46

- 1 La présente réclamation collective concerne une violation présumée de l'article 6§2 de la Charte sociale européenne (lu en combinaison avec l'article G) par le Royaume de Belgique (ci-après « la Belgique »), qui porte atteinte au droit de négociation collective. Il est notamment allégué que les effets de la loi du 26 juillet 1996 – Loi relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité telle que modifiée ultérieurement, notamment en 2017 (ci-après « loi de 1996 relative à la norme salariale » ; se reporter à l'annexe 6.2 pour prendre connaissance des parties pertinentes de ladite loi) – s'analysent comme suit :
- ingérence préalable dans la négociation collective,
 - fixation unilatérale par les autorités des paramètres servant à déterminer l'évolution salariale maximale,
 - entrave à l'autonomie des parties,
 - application générale et application illimitée et récurrente dans le temps de la limitation des augmentations salariales,
- restreignant ainsi considérablement l'autonomie des partenaires sociaux et la possibilité de négocier collectivement les augmentations salariales en Belgique.
- 2 La présente réclamation est dûment motivée. Outre les références au cadre juridique international pertinent, il est fait état des derniers développements intervenus, en droit et en pratique, en ce qui concerne le droit de négocier collectivement les salaires en Belgique, en exposant en quoi cela porte atteinte au droit fondamental à la négociation collective tel qu'il est protégé par la Charte notamment.

1 Recevabilité

1.1 Présentation générale de la réclamation

- 3 La présente réclamation est déposée par :

la Confédération européenne des syndicats (CES),

représentée par **Esther Lynch**, secrétaire générale de la CES

Mandataire : Stefan Clauwaert, conseiller principal en droit et droits de l'homme de la CES, représentant de la CES auprès du Comité directeur pour les droits humains (CDDH) du Conseil de l'Europe et du Comité gouvernemental de la Charte sociale européenne et du Code européen de sécurité sociale, Boulevard du Jardin Botanique, 20, 1000 Bruxelles, Belgique, courriel : sclauwaert@etuc.org

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

représentée par **M. Gert Truyens**, président, Koning Albertlaan 95, 9000 Gand, Belgique

Mandataire : M. Maarten Boghaert, conseiller économique, Boudewijnlaan, 8, 1000 Bruxelles, courriel : maarten.boghaert@aclvb.be

la Confédération des Syndicats Chrétiens de Belgique (CSC),

représentée par Mme Ann Vermorgen, présidente, Brouwersstraat 7, 9000 Gand, Belgique

Mandataires : MM. Piet Van den Bergh, conseiller juridique, et Alexis Fellahi, conseiller juridique, Chaussée de Haecht, 579, 1030 Schaerbeek, Belgique, courriel : respectivement u99pvg@acv-csc.be et Alexis.Fellahi@acv-csc.be

la Fédération Générale du Travail de Belgique (FGTB),

représentée par : Thierry Bodson, président, 42 rue Haute, 1000 Bruxelles, Belgique

Mandataire : Lars Van de Keybus, conseiller économique, 42 rue Haute, 1000 Bruxelles, Belgique, courriel : lars.vandekeybus@abvv.be

- ci-après dénommées « les organisations réclamantes »,

en application du Protocole de 1995 prévoyant un système de réclamations collectives (ci-après, le « Protocole de 1995 »). Les organisations réclamantes allèguent une violation de l'article 6§2 lu en combinaison avec l'article G de la Charte sociale européenne révisée (ci-après la « Charte »).

1.2 Les organisations syndicales réclamantes

- 4 La Confédération européenne des syndicats est l'une des organisations internationales de travailleurs visées à l'article 1, alinéa a du Protocole de 1995 ainsi qu'au paragraphe 2 de l'article 27 de la Charte. Elle est habilitée à faire des réclamations collectives en vertu de l'article 1 du Protocole additionnel de 1995 prévoyant un système de réclamations collectives (ci-après le « Protocole de 1995 ») et en a déjà déposé par le passé, y compris avec les organisations belges susmentionnées, co-auteurs de la réclamation¹. La CES compte aujourd'hui 93 organisations nationales réparties dans 41 pays, parmi lesquelles la CGSLB, la CSC et la FGTB en Belgique. La CES a également un statut d'observateur permanent auprès du [Comité directeur pour les droits humains](#) (CDDH) du Conseil de l'Europe et du [Comité gouvernemental de la Charte sociale européenne et du Code européen de sécurité sociale](#). La CES est aussi l'un des partenaires sociaux intersectoriels européens visés aux articles 154 et 155 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Pour consulter les statuts de la CES, tels qu'adoptés lors de son 14^e Congrès tenu à Berlin en mai 2023, se reporter à l'annexe 6.1 (annexe 6.1.a).
- 5 Les trois syndicats belges auteurs de la réclamation sont membres de la CES. En se référant entre autres au point 22 du Rapport explicatif du Protocole de 1995, la CES considère que son habilitation juridique doit également être étendue à ses affiliés. Ces trois organisations syndicales sont habilitées à faire des réclamations collectives en vertu de l'article 1, alinéa c du Protocole de 1995, qui (tout comme la jurisprudence du Comité)² reconnaît aux « organisations nationales représentatives d'employeurs et de travailleurs relevant de la juridiction de la Partie contractante mise en cause par la réclamation » le droit de faire des réclamations alléguant une application non satisfaisante de la Charte. Il est à noter que la CES

¹ Voir, autre autres, les réclamations n^{os} [59/2009](#) (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) et [32/2005](#) (Confédération européenne des syndicats [CES], Confédération des syndicats indépendants de Bulgarie [CSIB], Confédération syndicale « Podkrepa » c. Bulgarie), déjà traitées, ainsi que la réclamation n^o [201/2021](#) (Confédération européenne des syndicats [CES], Confédération syndicale des Pays-Bas (FNV) et Fédération nationale des syndicats chrétiens (CNV) c. Pays-Bas), en cours.

² [Réclamation collective n^o 59/2009](#), 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.

a déjà présenté une réclamation collective en 2009 avec ses affiliés belges (CSC, FGTB et CGSLB), concernant des interventions judiciaires inacceptables au regard du droit à des actions collectives et notamment du droit de grève, et obtenu gain de cause³.

- 6 Les trois syndicats sont représentatifs aux plans national et interprofessionnel. Il s'agit en outre des organisations syndicales représentatives siégeant au Conseil national du travail (autre appellation : Nationale Arbeidsraad).
- 7 Les personnes exerçant la présidence des trois syndicats sont habilitées à représenter leurs organisations (annexe 6.1 et annexes 6.1 b), c) et d)).
- 8 La Belgique a ratifié le Protocole de 1995 le 23 juin 2003 et la Charte sociale européenne révisée le 2 mars 2004, en acceptant en particulier son article 6§2.

2 Le droit interne et les pratiques nationales

2.1 La loi de 1996 relative à la norme salariale

- 9 La présente réclamation porte sur la loi du 26 juillet 1996 relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité et en particulier sur le titre II (articles 2 à 22) de la version applicable depuis 2017 (voir aussi l'annexe 6.2) à la suite de la modification législative apportée par la loi du 19 mars 2017.
- 10 La loi de 1996 a institué un mécanisme de modération salariale pour l'ensemble du secteur privé (ainsi que pour certaines entreprises publiques économiques) en Belgique. Ce mécanisme détermine une marge maximale disponible qui peut être définie comme le pourcentage maximum autorisé pour les augmentations salariales négociées à tous les niveaux de la concertation sociale (niveaux intersectoriel et sectoriel et niveau de l'entreprise).
- 11 Les augmentations salariales doivent être comprises comme incluant toutes les mesures qui ont un coût pour l'employeur, à quelques exceptions près énumérées de façon exhaustive à l'article 10 de la loi de 1996. Cela englobe, par exemple, une augmentation du salaire horaire résultant d'une réduction du temps de travail. Outre les augmentations salariales au sens strict du terme, la loi de 1996 prend aussi en compte l'augmentation des cotisations sociales, qui sont la principale source de financement de la sécurité sociale en Belgique. Elle inclut également, par exemple, la hausse des contributions patronales à un fonds sectoriel (les fonds sectoriels octroient des indemnités supplémentaires, payées en complément de certains avantages sociaux aux travailleurs du secteur concerné).
- 12 Les adaptations législatives de la loi de 1996 qui sont intervenues en 2017 ont considérablement durci le mécanisme de modération salariale applicable en Belgique, portant ainsi gravement atteinte au droit de négociation collective et ce, sans aucune justification (économique) (voir aussi l'annexe 6.3).
- 13 La loi de 1996 sur les salaires a pour effet de restreindre drastiquement les marges de négociation et a de ce fait également une incidence négative sur la promotion de la négociation collective, à tous les niveaux de la concertation sociale, sapant ainsi le principe de la négociation collective libre et volontaire.
- 14 Le dispositif de la loi de 1996 telle que modifiée en 2017 se décompose comme suit.

2.1.1 Le rapport sur l'évolution de l'emploi et de la compétitivité

- 15 La loi de 1996 ne consacre aucun rôle institutionnel pour les partenaires sociaux dans la rédaction de la première partie de ce rapport.

- 16 Aux termes de l'article 5, § 1^{er} de la loi de 1996, « *[t]ous les deux ans, dans les années paires, le Conseil Central de l'Économie rédige un rapport avant le 15 décembre* ». Il convient de noter que les partenaires sociaux, y compris les syndicats, sont membres du Conseil central de l'économie (CCE).
- 17 L'article 5, § 2, alinéa 1^{er} précise cependant que la première partie du rapport dont il est question au § 1^{er} « *est rédigée **sous la responsabilité du secrétariat du Conseil Central de l'Économie** et concerne les marges maximales disponibles pour l'évolution du coût salarial [...]* » (souligné par nous). Si les partenaires sociaux sont membres du CCE, ils ne font toutefois aucunement partie de son secrétariat, qui agit en toute indépendance.
- 18 La loi de 1996 ne définit pas ce qu'il faut entendre par « *marge maximale disponible* ». On pourrait néanmoins la définir comme le pourcentage maximal autorisé pour les augmentations de salaire.
- 19 En revanche, les alinéas suivants de l'article 5, § 2 énumèrent limitativement l'ensemble des paramètres que le secrétariat du CCE doit prendre en compte pour effectuer le calcul de la marge maximale disponible. Ce dernier ne dispose donc d'aucune marge de manœuvre pour ce faire et est strictement lié par les dispositions de la loi de 1996.
- 20 La loi de 1996 ne consacre aucun rôle institutionnel pour les partenaires sociaux dans la rédaction de la première partie de ce rapport.

2.1.2 Les négociations salariales collectives

- 21 Après la publication du rapport visé à la partie 2.1.1, la loi de 1996 prévoit que le processus de négociation collective peut débuter.
- 22 Aux termes de l'article 6, § 1^{er}, « *[t]ous les deux ans, dans les années impaires, avant le 15 janvier, l'accord interprofessionnel des interlocuteurs sociaux fixe, sur la base du rapport visé à l'article 5, § 1^{er}, entre autres, des mesures pour l'emploi ainsi que la marge maximale pour l'évolution du coût salarial des deux années de l'accord interprofessionnel* ».
- 23 L'article 6, § 2 précise que la « *marge maximale pour l'évolution du coût salarial, visée au paragraphe premier, est au maximum la marge maximale disponible, telle que visée à l'article 5, § 2* ». Autrement dit, les partenaires sociaux ne peuvent pas convenir d'une marge maximale pour les augmentations de salaire supérieure à la marge maximale disponible définie préalablement par le secrétariat du CCE sur la base des paramètres imposés par la loi de 1996 telle que révisée en 2017 ; la marge maximale pour les augmentations salariales sur laquelle ils peuvent se mettre d'accord ne peut donc être qu'inférieure ou égale à cette marge maximale disponible.
- 24 Si les partenaires sociaux parviennent à un accord, « *la marge [...] est [...] fixée dans une convention collective de travail conclue au sein du Conseil National du Travail [...]* ».
- 25 L'article 7, § 2 de la loi de 1996 précise également que si les partenaires sociaux conviennent d'un commun accord d'aller au-delà de la marge maximale disponible définie dans le rapport du secrétariat du CCE, la marge maximale disponible pour l'évolution des coûts salariaux est fixée par les autorités conformément à l'article 6, § 1^{er} et § 2 de la loi de 1996, autrement dit sans dépasser la marge maximale disponible telle que définie dans le rapport établi par le secrétariat du CCE. Cette marge maximale disponible revêt une portée générale étant donné qu'elle s'applique à tous les niveaux de la concertation sociale : au niveau intersectoriel, au niveau sectoriel et au niveau de l'entreprise.

2.1.3 Tentative de conciliation en cas d'échec des négociations

- 26 L'article 6, § 3 de la loi de 1996 prévoit qu'« *[à] défaut de consensus entre les interlocuteurs sociaux dans un délai de deux mois à compter de la date du rapport [du CCE], le*

gouvernement invite les interlocuteurs sociaux à une concertation et formule une proposition de médiation, sur la base des données contenues dans ledit rapport ».

- 27 Si un accord est trouvé à l'issue de cette tentative de conciliation, *« la marge maximale pour l'évolution des coûts salariaux est fixée dans une convention collective de travail conclue au sein du Conseil National du Travail ».*

2.1.4 Fixation de la marge salariale maximale par arrêté royal

- 28 Dans l'hypothèse où la tentative de conciliation échouerait, l'article 7, § 1^{er}, alinéa 1^{er} de la loi de 1996 dispose qu'*« [à] défaut d'accord entre le gouvernement et les interlocuteurs sociaux, dans le mois suivant la convocation des interlocuteurs sociaux à une concertation visée à l'article 6, § 3, le Roi fixe, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, la marge maximale pour l'évolution des coûts salariaux, conformément à l'article 6, § 1^{er} et § 2 [...] ».*
- 29 Le paragraphe 2 de l'article 7 de la loi de 1996 précise également que si les partenaires sociaux conviennent d'un commun accord d'aller au-delà de la marge maximale disponible définie dans le rapport du secrétariat du CCE, la marge maximale disponible pour l'évolution des coûts salariaux est fixée par les autorités conformément à l'article 6, § 1^{er} et § 2 de la loi de 1996, autrement dit sans dépasser la marge maximale disponible telle que définie dans le rapport établi par le secrétariat du CCE.

2.1.5 Sanctions administratives en cas de dépassement de la marge salariale maximale

- 30 Les partenaires sociaux qui concluent des accords prévoyant un dépassement de la marge maximale imposée sont passibles de sanctions en vertu de la loi de 1996. L'article 9, § 1, alinéas 4 à 6 de la loi prévoit en effet qu'*« [u]ne amende administrative de 250 à 5 000 euros peut être infligée à l'employeur qui ne respecte pas l'obligation [de ne pas dépasser la marge salariale maximale autorisée]. L'amende est multipliée par le nombre de travailleurs concernés, avec un maximum de 100 travailleurs ».* Ainsi, la loi de 1996 autorise l'administration à sanctionner des accords entre partenaires sociaux jugés incompatibles avec la politique économique du gouvernement, restreignant ce faisant l'autonomie des parties à la négociation collective.

2.1.6 Durée de validité du mécanisme

- 31 Même s'il est mis en œuvre de manière périodique (tous les deux ans), le mécanisme introduit par la loi de 1996 telle que révisée en 2017 est un mécanisme à durée indéterminée qui s'applique donc de manière récurrente, sans limite temporelle.

2.2 Droit de négociation collective : appréciation par les juridictions belges

2.2.1 Cour constitutionnelle

- 32 Dans son arrêt n° 130/2016 du 13 octobre 2016 sur le « saut d'index », la Cour constitutionnelle confirme que l'article 27 de la Constitution belge reconnaît le droit de s'associer et interdit de soumettre ce droit à des mesures préventives. Elle se réfère ensuite à la conclusion à laquelle est arrivée la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire Demir et Baykara (liberté d'association) : une ingérence dans l'exercice du droit de négociation collective n'est pas exclue, mais toute restriction de l'exercice de ce droit doit être prévue par la loi, poursuivre un ou plusieurs buts légitimes et être nécessaire dans une société

démocratique (Cour européenne des droits de l'homme, Grande Chambre, 12 novembre 2008, [Demir et Baykara c. Türkiye](#), § 159)⁴.

33 S'agissant de la poursuite de buts légitimes, la Cour constitutionnelle mentionne la sauvegarde de la compétitivité et la limitation des dépenses publiques. Dans son arrêt du 13 octobre 2016, elle ne développe pas la question de la « nécessité dans une société démocratique », se contentant de dire que les mesures adoptées ne sont pas « manifestement dépourvues de justification raisonnable ». Ceci alors même que la Cour européenne des droits de l'homme exige l'existence d'un « besoin social impérieux » justifié par des « circonstances particulières », en se référant à l'interprétation donnée par la commission d'experts de l'OIT sur la convention n° 98.

34 Dans l'arrêt n° 152/2016 du 1^{er} décembre 2016 (recours introduit par la FGTB contre la norme salariale fixée pour la période 2015-2016), la Cour constitutionnelle fait de même référence à l'OIT :

B.11.1. La limitation du droit de négociation collective doit également être proportionnée à l'objectif visé. Si, dans le cadre de leur politique de stabilisation, les pouvoirs publics considèrent que le taux des salaires ne peut être fixé librement par voie de négociations collectives, une telle restriction doit être imposée comme une mesure d'exception, limitée à l'indispensable, elle ne doit pas excéder une période raisonnable et elle doit être accompagnée de garanties appropriées en vue de protéger le niveau de vie des travailleurs (voir *La liberté syndicale. Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT*, cinquième édition (révisée), 2006, § 1024) [...] ⁵

35 Néanmoins, la conclusion de la Cour constitutionnelle est lapidaire :

B.11.4. En intervenant après que les possibilités de négociation collective offertes par la loi du 26 juillet 1996 ont été épuisées et en reprenant le projet d'accord du « Groupe des Dix » tel qu'il a été approuvé par huit des dix interlocuteurs sociaux, le législateur a laissé toutes ses chances à la négociation collective. L'autorité publique a donc joué un rôle subsidiaire dans la conclusion d'accords sur l'évolution salariale et n'est intervenue que lorsqu'il s'est avéré impossible de dégager un accord unanime entre les partenaires sociaux.

B.11.5 [...] En limitant la mesure à une période d'un ou deux ans, il peut être garanti que cette mesure est prise uniquement pour autant que nécessaire. La loi attaquée ne porte pas atteinte non plus à la possibilité de mener des négociations collectives sur des questions étrangères à l'évolution du coût salarial.

2.2.2 Conseil d'État

36 Le Conseil d'État se réfère aussi à l'arrêt Demir et Baykara dans son arrêt du 13 février 2015 (n° 230.207)⁶ concernant l'acte qui fixait à 0 % la norme salariale pour 2013 et 2014 :

Considérant que la restriction ainsi apportée est prévue par la loi, l'acte attaqué procurant exécution aux dispositions de la loi précitée du 26 juillet 1996 ;

Considérant qu'elle poursuit un but légitime et a pu être jugée nécessaire dans une société démocratique ; que les considérations des requérants en intervention quant à la prise en considération des subventions salariales relèvent de l'opportunité, le calcul des écarts de coût salarial au niveau international pouvant s'opérer de différentes façons ; Considérant que cette restriction n'est pas disproportionnée au but légitime poursuivi ; qu'en effet, la loi ne prévoit l'intervention du Gouvernement que dans des conditions précises et subsidiairement à la conclusion d'un accord interprofessionnel ou d'un accord après médiation avec les interlocuteurs sociaux ; qu'elle vise une durée de deux ans et excepte de l'application de la marge maximale certains éléments, visés aux articles 8, § 3 et 10 ; que, comme l'indique la partie adverse, des augmentations salariales peuvent

⁴ Cour européenne des droits de l'homme, *DEMİR ET BAYKARA c. TÜRKİYE*, requête n° [34503/97](#), arrêt du 12 novembre 2008.

⁵ Cour Constitutionnelle, arrêt n° [152/2016](#) du 1^{er} décembre 2016.

⁶ Conseil d'État, [arrêt n° 230.207](#) du 13 février 2015.

encore être négociées même collectivement lorsqu'elles sont possibles sans augmentation du coût salarial moyen dans l'entreprise [...]

37 À noter également que le résumé de l'arrêt précité, sur le site web du Conseil d'État, indique ce qui suit :

Une seconde critique portait sur l'atteinte que l'arrêté aurait portée à la liberté de négociation collective, consacrée tant en droit interne [...] qu'en droit international. Le Conseil d'État rejette ce moyen en considérant que les procédures établies par la loi, qui prévoient deux phases de négociation collective, l'une entre partenaires sociaux, l'autre avec ces mêmes partenaires et, en plus, la médiation du gouvernement, ont été respectées, et que l'arrêté attaqué n'a été adopté qu'après l'échec de ces deux phases. Pour le surplus, la fixation à 0 % de la marge salariale est une question d'opportunité qui échappe à la compétence du Conseil d'État.

38 En droit comme en pratique, la situation actuelle diffère à l'évidence de celle qui prévalait en 2013-2014 : depuis les modifications apportées par la loi de 2017, le législateur a imposé de manière cohérente et systématique une marge maximale pour l'évolution du coût salarial dont les partenaires sociaux ne peuvent s'écarter. Dans ce contexte, nous pouvons désormais soutenir que cette fois l'échec de la concertation n'est pas un « accident de parcours ». Bien au contraire, cet échec est le fruit de la marge maximale telle qu'elle est maintenant consacrée par la loi relative à la norme salariale. L'arrêté royal fixant la norme salariale est pris du fait de cette atteinte au droit de négociation collective. Il est clair que cette fois, le législateur n'a pas permis à la négociation collective d'avoir un « effet utile », pour paraphraser le Conseil constitutionnel.

39 S'agissant des « conditions précises », le Conseil d'État pourrait se référer aux « circonstances particulières » / "specific circumstances" sur la base desquelles la Cour européenne des droits de l'homme autorise une ingérence des pouvoirs publics dans l'exercice du droit de négociation collective dans l'arrêt Demir et Baykara. La question est de savoir si ces « conditions précises » peuvent se présenter tous les deux ans, sans limitation dans le temps.

40 Malgré toutes les références aux sources internationales, la Cour constitutionnelle et le Conseil d'État n'ont jusqu'à présent vu aucun obstacle à l'imposition de cet arrêté et ne voient en particulier :

- aucun problème au fait que les pouvoirs publics aient imposé la norme salariale pendant plus de quatre ans (en 2013-2014 puis en 2015-2016, à chaque fois après « épuisement » de la concertation sociale)
- aucune nécessité de faire une analyse critique de l'argument de l'évolution du coût salarial au regard du droit de négociation collective ;
- aucune raison de s'aligner sur la notion de « circonstances particulières » / "specific circumstances" citée dans l'arrêt Demir et Baykara (que l'on considère aujourd'hui en gardant à l'esprit la pandémie de covid-19 et ses répercussions économiques).

41 Il y a aussi lieu de noter que l'intervention de ces organes judiciaires est antérieure à la décision du Comité de la liberté syndicale de l'OIT (CLS, voir *infra* § 83), qui a fait une appréciation négative de la conformité de la loi de 1996 avec la convention n° 98 de l'OIT.

2.3 L'impact dans la pratique de la loi de 1996 telle que révisée en 2017

42 Jusqu'en 2017, les pouvoirs publics n'intervenaient qu'en l'absence d'accord entre les partenaires sociaux concernant l'évolution salariale.

43 Depuis le changement législatif de 2017, le mécanisme de la loi de 1996 consacre la participation des autorités, qui interviennent à l'avance, de manière systématique et sans limitation dans le temps dans les négociations sur l'évolution des salaires.

- 44 Le Gouvernement belge de l'époque avait consulté les partenaires sociaux sur la modification de la loi de 1996 en saisissant le Groupe des Dix – un organe de concertation sociale informel au niveau interprofessionnel rassemblant les instances dirigeantes des syndicats et des organisations patronales. Cette consultation n'a donc pas formellement eu lieu par l'intermédiaire du Conseil national du travail, à savoir l'organe légalement compétent pour donner des avis aux autorités en matière d'emploi et de questions sociales.
- 45 D'une part, il y a lieu de noter que le fait que les partenaires sociaux eussent été consultés sur une loi qui encadre la négociation collective ne saurait être invoqué pour justifier les entraves à la concertation sociale qui sont le fruit de cette loi.
- 46 D'autre part, il convient de souligner que cette consultation des partenaires sociaux a eu lieu en novembre 2016, au moment même où ils devaient négocier la marge salariale pour les années 2017-2018 et l'accord interprofessionnel (AIP) 2017-2018. Cette consultation a fortement détérioré l'esprit des négociations.
- 47 Les partenaires sociaux se sont naturellement trouvés dans l'incapacité de parvenir à un consensus sur les modifications législatives envisagées (qui étaient plus favorables aux employeurs) et n'ont de ce fait pas pu émettre formellement un avis. D'emblée, les syndicats se sont toutefois montrés très critiques envers les projets du Gouvernement belge. Cela n'a pas empêché ce dernier d'aller de l'avant et de concrétiser son projet d'amendement de la loi de 1996 par l'adoption d'une loi modificative le 19 mars 2017.
- 48 Il est à noter que les organisations d'employeurs, évidemment satisfaites par ce projet gouvernemental, avaient conditionné la conclusion de l'AIP 2017-2018 (qui contenait d'importantes dispositions relatives à des questions sociales autres que les salaires) à un vote parlementaire sur la loi modificative. C'est pourquoi l'AIP 2017-2018 a été conclu le 21 mars 2017, deux jours après le vote au parlement. Cela démontre l'influence de la loi de 1996 telle que modifiée en 2017 et le déséquilibre qu'elle crée dans le processus de négociation collective. En outre, le fait qu'une négociation collective soit possible sur d'autres questions ne saurait justifier une limitation drastique du champ de la négociation sur les salaires.
- 49 Afin de bien saisir les effets néfastes de la loi de 1996 sur la promotion de la négociation collective, particulièrement dans sa version de 2017 (toujours applicable à ce jour), il convient de se pencher sur les événements qui sont intervenus dans le cadre de la concertation sociale depuis l'entrée en vigueur de cette nouvelle version de la loi.
- 50 Les premières négociations interprofessionnelles couvrant la période 2017-2018 ont été les premières à se dérouler sous l'empire du nouveau texte de la loi de 1996. Bien qu'un accord interprofessionnel – y compris concernant les augmentations salariales – ait été conclu pour la période 2017-2018, cet accord est intervenu dans un contexte de grande défiance des organisations syndicales à l'égard des nouvelles dispositions de la loi de 1996 telle que révisée en 2017. Il a été matérialisé par la signature de la convention collective de travail n° 119 conclue le 21 mars 2017 au sein du Conseil national du travail⁷.
- 51 Depuis, les syndicats n'ont cessé de critiquer avec virulence la loi de 1996, à tel point qu'aucun accord interprofessionnel sur les salaires n'a pu être conclu pour la période 2019-2020. Le gouvernement a donc dû imposer lui-même la marge maximale pour les augmentations de salaire en adoptant un arrêté royal⁸, conformément aux dispositions de la loi de 1996, en l'absence d'accord entre les partenaires sociaux. La marge salariale maximale a été fixée à 1,1 %.

⁷ [Convention collective de travail n° 119](#) du 21 mars 2017 fixant la marge maximale pour l'évolution du coût salarial pour la période 2017-2018.

⁸ [Arrêté royal du 19 avril 2019 portant exécution de l'article 7, § 1^{er}, de la loi du 26 juillet 1996 relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité.](#)

- 52 Pour la période 2021-2022, les syndicats n'ont pu accepter de s'enfermer dans le carcan imposé par la loi de 1996 telle que modifiée en 2017. De ce fait, aucun accord interprofessionnel sur les salaires n'a pu être conclu pour la période 2021-2022. Le gouvernement a donc dû de nouveau imposer lui-même la marge maximale pour les augmentations de salaire en adoptant un nouvel arrêté royal⁹. La marge salariale maximale a été fixée à 0,4 %. Face aux protestations énergiques des syndicats, le gouvernement a unilatéralement décidé d'autoriser la négociation d'une prime corona, au-delà de la marge maximale de 0,4 %. Cela démontre l'incohérence du Gouvernement belge, qui impose unilatéralement une marge de négociation très stricte tout en permettant la négociation d'une prime dont il définit lui-même unilatéralement les termes.
- 53 Pour la période 2023-2024, le même scénario s'est reproduit. Comme pour la période 2021-2022, aucun accord interprofessionnel sur les salaires n'a pu être conclu. Dès lors, le gouvernement a dû une fois encore imposer lui-même la marge maximale pour les augmentations de salaire moyennant l'adoption d'un nouvel arrêté royal¹⁰. La marge salariale maximale a été fixée à 0 %. Et une fois de plus, le gouvernement a unilatéralement décidé d'autoriser la négociation d'une prime de pouvoir d'achat au-delà de la marge maximale de 0 %, démontrant là encore l'incohérence de sa politique, puisqu'il impose unilatéralement une marge de négociation très stricte tout en permettant la négociation d'une prime dont il définit lui-même unilatéralement les termes. Les syndicats ont exprimé très clairement leur point de vue sur la question dans l'avis divisé n° 2.349 rendu par le Conseil national du travail¹¹.
- 54 Deux exemples concrets illustrent les limitations imposées par cette loi à la négociation collective sectorielle :

Dans le **secteur de l'horticulture**, l'accord sectoriel pour la période 2017-2018 prévoyait ce qui suit :
« Programmation pour combler l'écart entre le salaire applicable au travail saisonnier et occasionnel et le salaire minimum de la catégorie la plus basse dans le sous-secteur concerné d'ici au 1^{er} janvier 2025. »

La marge salariale maximale empêche de procéder à cette harmonisation des salaires applicables.

En effet, l'application de l'accord sectoriel implique que les employeurs concernés octroient une hausse plus importante pour les salaires des travailleurs saisonniers et occasionnels, afin d'harmoniser ces salaires avec le salaire minimum de la catégorie la plus basse du sous-secteur concerné.

Cependant, ces employeurs n'ont aucune garantie qu'ils seront à l'abri de sanctions si cette plus forte augmentation pour les travailleurs saisonniers et occasionnels entraîne un dépassement de la marge salariale maximale de 1,1 % (années 2017-2018) au niveau de l'entreprise.

Les partenaires sociaux qui concluent des accords prévoyant un dépassement de la marge maximale imposée sont en effet passibles de sanctions en vertu de la loi de 1996. L'article 9, § 1, alinéas 4 à 6 de la loi prévoit qu'« [u]ne amende administrative de 250 à 5 000 euros peut être infligée à l'employeur qui ne respecte pas l'obligation [de ne pas dépasser la marge salariale maximale autorisée]. L'amende est multipliée par le nombre de travailleurs concernés, avec un maximum de 100 travailleurs ». Ainsi, la loi de 1996 autorise l'administration à sanctionner des accords entre partenaires sociaux jugés incompatibles avec la politique économique du gouvernement, restreignant ce faisant l'autonomie des parties à la négociation collective.

Dans le **secteur des titres-services**, certaines entreprises du secteur refusent d'appliquer un accord sectoriel qui prévoit la péréquation du salaire horaire en cas de réduction collective du temps de travail. Elles s'y refusent sur le fondement de la loi de 1996 relative à la norme salariale, au motif que la péréquation aboutirait à un dépassement de la marge maximale autorisée.

⁹ [Arrêté royal du 30 juillet 2021 portant exécution de l'article 7, § 1^{er} de la loi du 26 juillet 1996 relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité.](#)

¹⁰ [Arrêté royal du 13 mai 2023 portant exécution de l'article 7, § 1^{er} de la loi du 26 juillet 1996 relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité.](#)

¹¹ CNT, [avis n° 2.349](#), Prime pouvoir d'achat – Projets de loi et d'arrêté royal, séance du mardi 24 janvier 2023.

- 55 Cette description du contexte montre à quel point cette loi a affecté la négociation collective en Belgique à compter de 2017, en empêchant des négociations libres et volontaires dans l'ensemble des secteurs. Loin d'encourager et de promouvoir la négociation collective, elle porte gravement atteinte à la négociation collective en Belgique.

3 Textes de droit international et européen et autres documents

- 56 Les organisations réclamantes se réfèrent ci-après aux textes internationaux et européens pertinents (et à la jurisprudence y afférente) et à d'autres documents utiles¹². D'emblée, il convient de noter que la Belgique a ratifié tous les instruments mentionnés ci-dessous ouverts à ratification, sauf mention contraire.

3.1 Organisation des Nations Unies

- 57 D'une manière générale, il paraît plus que pertinent de se référer d'abord à la Déclaration commune du Comité des droits économiques, sociaux et culturels (CESCR) et du Comité des droits de l'homme (CCPR) concernant les deux Pactes (Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et Pacte international relatif aux droits civils et politiques). Dans ce texte adopté à l'occasion du 100^e anniversaire de l'Organisation internationale du travail (OIT) et intitulé « Déclaration sur le droit de s'associer librement avec d'autres, y compris le droit de constituer des syndicats et d'y adhérer », nous soulignons ce qui suit¹³ :

1. [...] Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels et le Comité des droits de l'homme saluent les progrès accomplis par les États pour garantir la liberté d'association dans le cadre des relations employés-employeur. En même temps, les deux Comités prennent note des difficultés rencontrées pour assurer une protection efficace de cette liberté fondamentale, notamment des restrictions indues imposées au droit de toute personne de constituer avec d'autres des syndicats et d'y adhérer, au droit des syndicats d'exercer librement leur activité et au droit de grève. [...]

3. Le droit de s'associer librement avec d'autres comprend le droit qui revient à toute personne, sans distinction aucune, de constituer des syndicats et d'y adhérer pour la protection de ses intérêts. L'exercice du droit de former des syndicats et d'y adhérer exige que les syndicalistes soient protégés de toute forme de discrimination, de harcèlement, d'intimidation ou de représailles, et suppose également que les syndicats soient autorisés à exercer librement leurs activités, sans restriction excessive.

[...]

- 58 Alors que la Déclaration universelle des droits de l'homme (article 23.4)¹⁴, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (article 22.1)¹⁵ et le Pacte international relatif aux droits économiques, civils et culturels (article 8, voir § 59) reconnaissent la liberté syndicale d'une manière plus spécifique, c'est-à-dire comme le droit qu'a toute personne de former avec d'autres des syndicats et d'y adhérer, aucun de ces textes ne contient de disposition reconnaissant explicitement un droit à la négociation collective. Il est néanmoins

¹² Pour ce qui est des effets juridiques de l'« Interprétation en harmonie avec les autres règles du droit international », se reporter aux Observations de la Confédération européenne des syndicats (CES) dans la réclamation n° 85/2012 *Confédération générale du travail de Suède (LO) et Confédération générale des cadres, fonctionnaires et employés (TCO) c. Suède* – [Pièce n° 4, Observations de la Confédération européenne des syndicats \(CES\)](#), §§ 32 et 33 [en anglais seulement].

¹³ Déclaration commune du Comité des droits économiques, sociaux et culturels et du Comité des droits de l'homme, [Déclaration sur le droit de s'associer librement avec d'autres, y compris le droit de constituer des syndicats et d'y adhérer](#), 18 octobre 2019.

¹⁴ L'article 23.4 de la Déclaration universelle des droits de l'homme est libellé comme suit : *Toute personne a le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts.*

¹⁵ Voir *infra*, § 63 et suivants.

clair, en particulier au regard de la jurisprudence du CDESCR et même du CCPR, que ces instruments couvrent le droit de négociation collective (voir *infra*, 3.1.2).

3.1.1 Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels¹⁶

a) Droit de constituer des syndicats et de s'y affilier (article 8 du pacte)

- 59 Le Pacte international relatif aux droits économiques sociaux et culturels (PIDESC) prévoit ce qui suit dans son article 8, relatif au droit de constituer des syndicats et de s'y affilier :

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.

[...]

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.

b) Observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels

- 60 Jusqu'à présent, le comité n'a encore élaboré aucune observation générale portant spécifiquement sur l'article 8.
- 61 Toutefois, dans son Observation générale n° 23 (2016) sur le droit à des conditions de travail juste et favorables¹⁷, le comité a réitéré que les droits syndicaux et la liberté syndicale sont déterminants pour l'instauration, la préservation et la défense de conditions de travail justes et favorables et s'appliquent à tous les travailleurs sans distinction. Il a précisé que les États parties ont l'obligation d'adopter les mesures nécessaires à la pleine réalisation du droit des travailleurs de jouir de conditions de travail justes et favorables, notamment par le biais de la négociation collective et du dialogue social¹⁸.
- 62 En outre, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a exprimé par le passé de graves préoccupations quant à la protection des droits syndicaux (droit syndical, droit de négociation collective et droit de grève), tant en droit qu'en pratique, dans ses observations finales. Voir par exemple ses observations finales concernant la France (2016)¹⁹ :

Droits syndicaux

¹⁶ Ratifié par la Belgique en 1968.

¹⁷ CDESCR, [Observation générale n° 23 \(2016\) sur le droit à des conditions de travail justes et favorables](#), E/C.12/GC/23, 27 avril 2016.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ CDESCR (2016), [Observations finales concernant le quatrième rapport périodique de la France](#), adoptées lors de sa 58^e session (6-24 juin 2016).

27. Le Comité déplore les actes de représailles contre les représentants syndicaux signalés. **Il constate aussi avec inquiétude que l'espace démocratique de négociation des conventions collectives s'amenuise** (art. 8).

28. Le Comité engage l'État partie à prendre des mesures efficaces de protection des personnes engagées dans des activités syndicales, et de prévention et de répression de toute forme de représailles. **Il l'engage également à assurer l'effectivité de la négociation collective** et du droit de bénéficier d'une représentation syndicale conformément aux normes internationales **afin de protéger les droits des travailleurs en matière de conditions de travail et le droit à la sécurité sociale.**

63 Jusqu'à présent, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels n'a pas encore rendu d'observations finales concernant la Belgique sur la question particulière du droit à la négociation collective et de l'ingérence de la loi de 1996 relative à la norme salariale.

3.1.2 Pacte international relatif aux droits civils et politiques

a) Droit de constituer des syndicats et de s'y affilier (article 22 du pacte)

64 L'article 22 du pacte²⁰ est libellé comme suit :

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.

b) Observations finales du Comité des droits de l'homme

65 Jusqu'à présent, le Comité des droits de l'homme n'a encore élaboré aucune observation générale portant spécifiquement sur l'article 22.

66 Il s'est toutefois déjà exprimé sur le droit à la négociation collective en général et sur les procédures de négociation collective en particulier. Voir par exemple ses observations finales concernant le Bélarus (2018)²¹ :

Liberté d'association

54. Le Comité est préoccupé par les restrictions excessives imposées à la liberté d'association. [...] Le Comité est également préoccupé par : [...]

d) Les obstacles à l'enregistrement des syndicats ; l'application de la loi sur les manifestations publiques aux syndicats ; les restrictions imposées à l'exercice du droit de grève ; les ingérences portant atteinte aux activités syndicales, y compris le recours discriminatoire à des contrats à durée déterminée dans des affaires concernant des militants syndicaux ; et des problèmes particuliers dans l'exercice du droit de négociation collective (art. 19, 22 et 25).

55. **L'État partie devrait revoir ses lois, ses réglementations et ses pratiques pertinentes afin de les rendre pleinement conformes aux dispositions des articles 22 et 25 du Pacte, et notamment : [...]**

²⁰ La Belgique a ratifié le Pacte international relatif aux droits civils et politiques en 1968.

²¹ CCPR (2018), [Observations finales concernant le cinquième rapport périodique du Bélarus](#), 22 novembre 2018, §§ 54-55.

d) S'attaquer aux obstacles à l'enregistrement et au fonctionnement des syndicats, lever les restrictions injustifiées au droit de grève, enquêter sur tous les cas d'ingérence dans les activités des syndicats et de représailles à l'encontre de militants syndicaux, et réviser les procédures régissant la négociation collective en vue de garantir le respect du Pacte.

3.2 Organisation internationale du travail (OIT)

3.2.1 Constitution et Déclarations

- 67 L'une des principales missions de l'OIT est de promouvoir la négociation collective. Cette mission était déjà énoncée à l'article 1.1 de la Constitution de l'OIT, moyennant la référence à la Déclaration de Philadelphie de 1944 sur les buts et objectifs de l'OIT (qui a été annexée à la Constitution et en fait partie intégrante). Aux termes de cette déclaration :

III

La Conférence reconnaît l'obligation solennelle pour l'Organisation internationale du Travail de secondar la mise en œuvre, parmi les différentes nations du monde, de programmes propres à réaliser : [...] e) la reconnaissance effective du droit de négociation collective [...] ²².

- 68 Ceci a été confirmé dans la **Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail de 1998**, qui définit quatre grands thèmes liés aux droits humains dans le domaine du travail, au premier rang desquels « la liberté d'association et la reconnaissance effective du droit de négociation collective ». Ainsi, la Conférence internationale du Travail :

2. Déclare que l'ensemble des Membres, même lorsqu'ils n'ont pas ratifié les conventions en question, ont l'obligation, du seul fait de leur appartenance à l'Organisation, de respecter, promouvoir et réaliser, de bonne foi et conformément à la Constitution, les principes concernant les droits fondamentaux qui sont l'objet desdites conventions, à savoir :

1. la liberté d'association et la reconnaissance effective du droit de négociation collective ; [...] ²³

- 69 Cela a été réaffirmé par la **Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable de 2008** ²⁴.

I. Portée et principes

La Conférence reconnaît et déclare que :

A. Dans un contexte marqué par l'accélération des changements, les engagements et les efforts des Membres et de l'Organisation visant à mettre en œuvre le mandat constitutionnel de l'OIT, notamment par l'intermédiaire des normes internationales du travail, et à placer le plein emploi productif et le travail décent au cœur des politiques économiques et sociales devraient se fonder sur les quatre objectifs stratégiques de l'OIT, d'égale importance, autour desquels s'articule l'Agenda du travail décent et qui peuvent se décliner comme suit : [...]

iv) respecter, promouvoir et mettre en œuvre les principes et droits fondamentaux au travail, qui revêtent une importance particulière en tant que droits et conditions nécessaires à la pleine réalisation des objectifs stratégiques, en notant :

— que la liberté syndicale et la reconnaissance effective du droit de négociation collective sont particulièrement importantes pour permettre la réalisation de ces quatre objectifs stratégiques ; [...]

²² OIT, Déclaration de Philadelphie de 1944.

²³ Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail, adoptée par la Conférence internationale du Travail à sa quatre-vingt-sixième session, 18 juin 1998.

²⁴ Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, adoptée par la Conférence internationale du Travail à sa quatre-vingt-dix-septième session, Genève, 10 juin 2008.

- 70 Plus récemment, à l'occasion de son 100^e anniversaire, la Conférence internationale du Travail de l'OIT a adopté en 2019 la « **Déclaration du centenaire de l'OIT pour l'avenir du travail** »²⁵, dans laquelle on peut lire ce qui suit à propos du droit de négociation collective :

La Conférence déclare que :

A. En s'acquittant de son mandat constitutionnel, tout en tenant compte des profondes transformations du monde du travail et en développant son approche de l'avenir du travail centrée sur l'humain, l'OIT doit consacrer ses efforts à :

[...] vi) promouvoir les droits des travailleurs en tant qu'élément essentiel en vue de parvenir à une croissance inclusive et durable, en mettant l'accent sur la liberté syndicale et la reconnaissance effective du droit de négociation collective en tant que droits habilitants ; [...]

B. Le dialogue social, y compris la négociation collective et la coopération tripartite, constitue un fondement essentiel sur lequel repose l'ensemble des activités de l'OIT et contribue au succès des politiques et des décisions adoptées dans ses États Membres.

C. Une coopération efficace sur le lieu de travail est un outil permettant d'assurer des lieux de travail sûrs et productifs, de telle sorte qu'elle respecte la négociation collective et ses résultats et ne fragilise pas le rôle des syndicats.

3.2.2 Conventions

- 71 Plusieurs conventions (fondamentales) de l'OIT portent sur la liberté syndicale et le droit de négociation collective en général et dans le secteur public en particulier. Nous citerons en premier lieu deux conventions fondamentales du « noyau dur », à savoir les conventions n^{os} 87²⁶ et 98²⁷, ainsi que les conventions n^{os} 151²⁸ et 154²⁹ et quelques autres conventions, ne serait-ce qu'incidemment³⁰.

a) La convention n° 87

- 72 La convention n° 87 assure en premier lieu la protection de la liberté syndicale. La protection accordée aux travailleurs et aux représentants syndicaux contre les actes de discrimination antisyndicale et d'ingérence constitue donc un aspect essentiel, puisque de tels actes peuvent aboutir en droit et en pratique à un déni de la liberté syndicale et, par voie de conséquence, de la négociation collective.
- 73 Bien que la convention n'aborde pas la question de la négociation collective de manière explicite, elle formule à l'article 3 un principe d'autonomie syndicale, de manière très large. Cet article indique que les organisations de travailleurs et d'employeurs ont le droit d'organiser leur activité et de formuler leur programme d'action. Dans la mesure où, selon l'article 10 de la convention, ces organisations doivent « promouvoir et [...] défendre les intérêts des travailleurs ou des employeurs », il n'y a aucune raison que le droit de négociation collective ne soit pas couvert par ce principe. Cela a d'ailleurs été confirmé par la Commission d'experts

²⁵ [Déclaration du centenaire de l'OIT pour l'avenir du travail](#), adoptée par la Conférence internationale du Travail à sa cent huitième session, Genève, 21 juin 2019.

²⁶ [Convention concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical](#), 1948 (n° 87) – Entrée en vigueur : 4 juillet 1950 ; la Belgique a ratifié cette convention en 1951.

²⁷ [Convention concernant l'application des principes du droit d'organisation et de négociation collective](#), 1949 (n° 98) – Entrée en vigueur : 18 juillet 1951 ; la Belgique a ratifié cette convention en 1953.

²⁸ [Convention concernant la protection du droit d'organisation et les procédures de détermination des conditions d'emploi dans la fonction publique](#), 1978 (n° 151) – Entrée en vigueur : 25 février 1981 ; la Belgique a ratifié cette convention en 1991.

²⁹ [Convention concernant la promotion de la négociation collective](#), 1981 (n° 154) – Entrée en vigueur : 11 août 1983 ; la France n'a pas ratifié cette convention.

³⁰ La Convention (n° 97) sur les travailleurs migrants (révisée), 1949, et la Convention (n° 143) sur les travailleurs migrants (dispositions complémentaires), 1975, par exemple.

pour l'application des conventions et recommandations (CEACR) et par la jurisprudence du Comité de la liberté syndicale (CLS) (voir *infra*, §§ 79 et 80).

b) La convention n° 98

- 74 La convention n° 98 complète à certains égards la convention n° 87. Elle poursuit trois objectifs majeurs parmi lesquels la promotion de la négociation collective, notamment en son article 4, libellé comme suit :

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. »

- 75 La convention n° 98 a depuis été complétée par la Convention (n° 151) sur les relations de travail dans la fonction publique de 1978 et – plus important encore dans le contexte de la présente réclamation – par la Convention (n° 154) sur la négociation collective de 1981.

c) La convention n° 154

- 76 La Convention n° 154 de 1981 concernant la promotion de la négociation collective a pour objectif principal de promouvoir la négociation collective libre et volontaire et a donc vocation à s'appliquer à toutes les branches d'activité économique (article 1.1).
- 77 La convention donne à l'article 2 une large définition du terme « négociation collective » :

Article 2

Aux fins de la présente convention, le terme négociation collective s'applique à toutes les négociations qui ont lieu entre un employeur, un groupe d'employeurs ou une ou plusieurs organisations d'employeurs, d'une part, et une ou plusieurs organisations de travailleurs, d'autre part, en vue de :

(a) fixer les conditions de travail et d'emploi, et/ou

(b) régler les relations entre les employeurs et les travailleurs, et/ou

(c) régler les relations entre les employeurs ou leurs organisations et une ou plusieurs organisations de travailleurs.

- 78 Enfin, aux articles 5 à 8 de la partie III – « Promotion de la négociation collective », la convention dispose que :

Article 5

1. Des mesures adaptées aux circonstances nationales devront être prises en vue de promouvoir la négociation collective.

2. Les mesures visées au paragraphe 1 ci-dessus devront avoir les objectifs suivants :

(a) que la négociation collective soit rendue possible pour tous les employeurs et pour toutes les catégories de travailleurs des branches d'activité visées par la présente convention ;

(b) que la négociation collective soit progressivement étendue à toutes les matières couvertes par les alinéas a), b), et c) de l'article 2 de la présente convention ;

(c) que le développement de règles de procédure convenues entre les organisations d'employeurs et les organisations de travailleurs soit encouragé ;

(d) que la négociation collective ne soit pas entravée par suite de l'inexistence de règles régissant son déroulement ou de l'insuffisance ou du caractère inapproprié de ces règles ;

(e) que les organes et les procédures de règlement des conflits du travail soient conçus de telle manière qu'ils contribuent à promouvoir la négociation collective.

Article 7

Les mesures prises par les autorités publiques pour encourager et promouvoir le développement de la négociation collective feront l'objet de consultations préalables et, chaque fois qu'il est possible, d'accords entre les pouvoirs publics et les organisations d'employeurs et de travailleurs.

Article 8

Les mesures prises en vue de promouvoir la négociation collective ne pourront être conçues ou appliquées de manière qu'elles entravent la liberté de négociation collective.

3.2.3 Autres instruments pertinents de l'OIT

- 79 Par ailleurs, l'OIT a adopté à l'unanimité en 2009 la résolution « **Surmonter la crise : un Pacte mondial pour l'emploi** »³¹. Cet instrument mondial vise à remédier à l'impact de la crise financière et économique internationale et a « pour but fondamental de proposer une base concertée au niveau international, sur laquelle asseoir des politiques destinées à réduire le décalage dans le temps entre la reprise économique et une reprise créatrice d'emplois décents ». Le Pacte fait plusieurs fois référence à la négociation collective, comme suit :

I. Principes visant à promouvoir la reprise et le développement

9. L'action doit être guidée par l'Agenda du travail décent et les engagements pris par l'OIT et ses mandants dans la Déclaration sur la justice sociale pour une mondialisation équitable (2008). Nous établissons dans le présent document un cadre pour la période à venir, source de politiques pratiques pour le système multilatéral, les gouvernements, les travailleurs et les employeurs. Ce cadre permet de faire le lien entre progrès social et développement économique et consacre les principes ci-après :

[...]

8) engager le dialogue social, comme le tripartisme et la négociation collective entre employeurs et travailleurs, qui sont des processus constructifs permettant d'optimiser l'impact des mesures anticrise prises pour répondre aux besoins de l'économie réelle ; [...].

III. Ripostes fondées sur le travail décent

Renforcer les systèmes de protection sociale et protéger les personnes

12. [...] 3) Afin d'éviter la spirale déflationniste des salaires, les options ci-après devraient servir de guide :

- le dialogue social ;
- la négociation collective ;
- les salaires minima prévus par la loi ou négociés.

Les salaires minima devraient être réexaminés et ajustés régulièrement.

Les gouvernements en tant qu'employeurs et acheteurs devraient respecter et promouvoir la rémunération négociée. [...]

Renforcer le respect des normes internationales du travail

14. Les normes internationales du travail constituent le fondement et le soutien des droits au travail et elles contribuent à l'instauration d'une culture de dialogue social particulièrement utile en temps de crise. Afin d'empêcher un nivellement par le bas des conditions de travail et de favoriser la relance, il importe en particulier de reconnaître que :

1) Le respect des principes et droits fondamentaux au travail est primordial pour la dignité humaine. Il est aussi primordial pour la relance et le développement. Par conséquent, il faut :

[...]

³¹ OIT (2009), [Surmonter la crise : Un Pacte mondial pour l'emploi](#), adopté par la Conférence internationale du Travail à sa quatre-vingt-dix-huitième session, Genève, 19 juin 2009.

ii) faire mieux respecter la liberté d'association, le droit d'organisation et la reconnaissance effective du droit à la négociation collective, qui sont des mécanismes propices à un dialogue social constructif au moment où les tensions sociales s'accroissent à la fois dans le secteur informel et le secteur formel.

Dialogue social : négocier collectivement, recenser les priorités et stimuler l'action

15. En particulier lors de fortes tensions sociales, il est fondamental de renforcer le respect et l'utilisation des mécanismes de dialogue social, notamment la négociation collective, à tous les niveaux, si besoin est.

16. Le dialogue social est un mécanisme précieux pour la conception de politiques adaptées aux priorités nationales. En outre, il permet d'asseoir sur des bases solides la détermination des employeurs et des travailleurs à mener avec les gouvernements l'action commune requise pour surmonter la crise dans l'optique d'une reprise durable. Mené à terme avec succès, le dialogue social est un gage de confiance dans les résultats obtenus.

3.2.4 Jurisprudence des organes de contrôle de l'OIT

- 80 Il existe une jurisprudence de longue date, du Comité de la liberté syndicale (CLS) comme de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR), qui porte en particulier sur la question du droit de négociation collective. Nous en donnons ci-après un aperçu à travers une sélection d'extraits pertinents tirés de la jurisprudence générale ou de décisions spécifiques concernant la Belgique.

a) Jurisprudence générale

1) Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations

- 81 Dans sa dernière étude d'ensemble concernant les conventions fondamentales, en particulier les conventions n^{os} 87 et 98 (2012), la CEACR indique ce qui suit³² :

Chapitre 2 Convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949

Introduction

167. [...] La négociation collective constitue l'une des principales et des plus utiles institutions depuis la fin du XIX^e siècle. En tant que puissant outil de dialogue entre les organisations de travailleurs et d'employeurs, la négociation collective contribue à ce que soient établis des conditions de travail justes et équitables ainsi que d'autres avantages et contribue, par là, à la paix sociale. [...] La négociation collective constitue ainsi un instrument efficace permettant de s'adapter aux changements économiques, sociopolitiques et technologiques. Les principaux éléments de la convention n° 98 auxquels se conforment aujourd'hui la plupart des législations et pratiques nationales sont principalement les suivants : i) le principe de l'indépendance et de l'autonomie des parties et des négociations libre et volontaires ; ii) l'effort déployé, dans le cadre des différents systèmes de négociation collective, pour réduire au minimum le risque d'ingérence des autorités publiques dans les négociations bipartites ; et iii) la prééminence du rôle des employeurs et de leurs organisations ainsi que des organisations syndicales en tant que partenaires dans la négociation.

Partie II. Liberté syndicale et négociation collective

Promotion de la négociation collective

Législations nationales

198. Aux termes de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail, 1998, la négociation collective constitue un droit fondamental, accepté par les États Membres du seul fait de leur appartenance à l'OIT, qu'ils ont l'obligation de respecter, promouvoir et réaliser de bonne foi⁴⁷⁵. L'article 4 de la convention n° 98 comporte à cet égard deux éléments essentiels à savoir, d'une part, l'action des pouvoirs publics afin de promouvoir la négociation collective et, d'autre part, le caractère

³² OIT, Conférence internationale du Travail, 101^e session, 2012, Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations – Rapport III (Partie 1 B), Étude d'ensemble – Donner un visage humain à la mondialisation, Genève 2012, § 168.

volontaire de la négociation, qui implique l'autonomie des parties. S'il ne peut être déduit de cette disposition une obligation formelle de négocier et d'obtenir un accord, les organes de contrôle considèrent que les parties doivent respecter le principe de la bonne foi et ne pas avoir recours à des pratiques déloyales ou abusives dans ce cadre (telles, par exemple, la non-reconnaissance des organisations représentatives, l'obstruction des processus de négociation, etc.). La commission souligne que l'objectif général de cet article est, néanmoins, la promotion d'une négociation collective de bonne foi visant à trouver un accord sur les termes et conditions d'emploi. Les accords ou conventions ainsi conclus doivent être respectés et doivent pouvoir fixer des conditions de travail plus favorables que celles prévues par la loi ; en effet, dans le cas contraire, la négociation collective n'aurait pas de raison d'être.

Champ d'application de la négociation collective

Négociation libre et volontaire et autonomie des parties

200. En vertu de l'article 4 de la convention, la négociation collective doit être libre et volontaire et doit respecter le principe de l'autonomie des parties. En revanche, les pouvoirs publics sont tenus d'en assurer la promotion. Ainsi seraient contraires au principe de la négociation libre et volontaire les interventions des autorités qui auraient pour effet d'annuler ou de modifier le contenu des conventions collectives librement conclues par les partenaires sociaux.

Contenu de la négociation collective

215. Les conventions n^{os} 98, 151 et 154 et la recommandation n^o 91 axent le contenu de la négociation collective sur les conditions de travail et d'emploi ainsi que sur la réglementation des relations entre les employeurs et les travailleurs et entre leurs organisations respectives. La notion de « conditions de travail » ne recouvre pas seulement les conditions de travail traditionnelles (journée de travail, heures supplémentaires, repos, salaires, etc.), mais elle comprend aussi les matières que les parties décident librement d'y inclure, y compris celles qui est ressortissent normalement au domaine des conditions d'emploi au sens strict (promotions, transferts, licenciements sans préavis, etc.) [...] Quel que soit le contenu visé, de l'avis de la commission, les mesures prises unilatéralement par les autorités en vue de restreindre l'étendue des sujets négociables sont généralement incompatibles avec la convention⁵²⁹³³ ; [...]

2) Comité de la liberté syndicale

- 82 Il appert, entre autres, ce qui suit de la Compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale la plus récente³⁴ :

Droit de négociation collective

Principes généraux

1231. Des mesures devraient 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.

³³ Il y a lieu de noter ici que la note de bas de page 529 renvoie à l'[Observation \(CEACR\) adoptée en 2010 concernant la Croatie](#), où il est dit ce qui suit : « En outre, la commission avait pris note d'allégations selon lesquelles la loi de 1993 sur l'exécution du budget public permet au gouvernement de modifier la teneur d'une convention collective du secteur public pour des raisons financières. Elle avait demandé au gouvernement de communiquer copie des dispositions législatives qui lui permettent de modifier la teneur de conventions collectives du secteur public et de fournir des informations sur leur application pratique. **Rappelant que, de manière générale, une disposition légale qui autorise une partie à modifier unilatéralement la teneur d'une convention collective signée est contraire aux principes de la négociation collective, la commission prie à nouveau le gouvernement de communiquer, avec son prochain rapport, copie des dispositions législatives indiquées, ainsi que des informations sur leur application en pratique ».**

³⁴ OIT, [Compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale](#), sixième édition, 2018.

1232. Le droit de négocier librement avec les employeurs au sujet des conditions de travail constitue un élément essentiel de la liberté syndicale, et les syndicats devrait avoir le droit, par le moyen de négociations collectives ou par tout autre moyen légal, de chercher à améliorer les conditions de vie et de travail de ceux qu'ils représentent, et les autorités publiques devraient s'abstenir de toute intervention de nature à limiter ce droit ou à en entraver l'exercice légal. Toute intervention de ce genre semblerait une violation du principe selon lequel les organisations de travailleurs et d'employeurs ont le droit d'organiser leur gestion et leur activité et de formuler leur programme d'action.

1233. Les travaux préliminaires à l'adoption de la convention n° 87 indiquent clairement que « l'un des buts principaux de la garantie de la liberté syndicale est de permettre aux employeurs et aux salariés de s'unir en organisations indépendantes des pouvoirs publics, capables de régler, par voie de conventions collectives librement conclues, les salaires et autres conditions d'emploi ».

Principe de la négociation libre et volontaire

1313. La négociation volontaire des conventions collectives, et donc l'autonomie des partenaires sociaux à la négociation, constitue un aspect fondamental des principes de la liberté syndicale.

1314. Le comité souligne l'importance du fait que l'autonomie des parties soit respectée dans la procédure de négociation collective de sorte que celle-ci revête un caractère libre et volontaire, comme consacré dans l'article 4 de la convention n° 98.

Restrictions au principe de la négociation libre et volontaire

B. Intervention des autorités dans la négociation collective

a) Principes généraux

1420. Dans des cas d'intervention gouvernementale pour restreindre la négociation collective, le comité a estimé qu'il ne lui appartient pas de se prononcer sur le bien-fondé des arguments économiques invoqués par le gouvernement pour justifier sa position sur les mesures qu'il a prises. En revanche, il lui incombe d'exprimer son avis sur la question de savoir si, en prenant ses mesures, le gouvernement n'a pas dépassé ce que le comité a estimé être des restrictions acceptables pouvant être imposées temporairement à la libre négociation collective.

1421. En tout état de cause, les limitations à la négociation collective de la part des autorités publiques devraient être précédées de consultations avec les organisations de travailleurs et d'employeurs en vue de rechercher l'accord des parties.

1422. Dans des cas où des gouvernements ont eu recours à de nombreuses reprises à des limitations législatives au niveau de la négociation collective au cours d'une décennie, le comité a signalé que le recours répété à des restrictions législatives de la négociation collective ne peut, à long terme, qu'avoir un effet néfaste et déstabilisant sur le climat des relations professionnelles, compte tenu que de telles mesures privent les travailleurs d'un droit fondamental et d'un moyen de promouvoir leurs intérêts économiques et sociaux.

1423. Des actes significatifs et répétés d'ingérence dans la négociation collective peuvent globalement déstabiliser le dispositif des relations professionnelles dans le pays si ces mesures ne sont pas en conformité avec les principes de la liberté syndicale et de la négociation collective.

b) Élaboration des conventions collectives

1431. Une intervention des autorités publiques visant essentiellement à garantir que les parties qui négocient subordonnent leurs intérêts à la politique économique nationale du gouvernement, que celle-ci recueille ou non leur agrément, n'est pas compatible avec les principes généralement acceptés selon lesquels les organisations de travailleurs et d'employeurs devraient avoir le droit d'organiser librement leurs activités et de formuler leurs programmes, les autorités publiques devant s'abstenir de toute intervention de nature à limiter ce droit ou à en entraver l'exercice légal, et la législation nationale ne devant pas être de nature, ou ne devant pas être appliquée de façon à compromettre la jouissance de ce droit.

1434. Bien qu'il ne soit pas de sa responsabilité de se prononcer sur la pertinence des arguments de caractère économique avancés par le gouvernement pour justifier son intervention visant à restreindre la négociation collective, le comité se doit de rappeler que les mesures susceptibles d'être envisagées pour faire face à une situation exceptionnelle doivent être de nature provisoire, compte tenu des graves conséquences négatives sur les conditions d'emploi des travailleurs et en particulier des effets sur les travailleurs les plus vulnérables.

c) Approbation administrative des conventions collectives librement conclues et politique économique nationale

1437. Le comité a souligné l'importance de maintenir, dans des situations de crise économique, un dialogue permanent et intensif avec les organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives. (Voir 368^e rapport, cas n° 2918, paragr. 362)

d) Interventions administratives suspendant des conventions collectives existantes ou imposant leur renégociation

1450. Le recours répété à des restrictions législatives de la négociation collective ne peut, à long terme, qu'avoir un effet néfaste et déstabilisant sur le climat des relations professionnelles si le législateur intervient fréquemment pour suspendre ou mettre fin à l'exercice des droits reconnus aux syndicats et à leurs membres. De plus, cela peut saper la confiance des salariés dans la valeur de l'appartenance à un syndicat, les membres ou les adhérents potentiels étant ainsi incités à considérer qu'il est inutile d'adhérer à une organisation dont le but principal est de représenter ses membres dans les négociations collectives, si les résultats de ces dernières sont souvent annulés par voie législative.

f) Restrictions imposées par les autorités à des négociations ultérieures

1456. Si, au nom d'une politique de stabilisation, un gouvernement considère que le taux des salaires ne peut pas être fixé librement par voie de négociations collectives, une telle restriction devrait être appliquée comme une mesure d'exception, limitée à l'indispensable, elle ne devrait pas excéder une période raisonnable et elle devrait être accompagnée de garanties appropriées en vue de protéger le niveau de vie des travailleurs.

1457. Une période de trois ans de limitation de la négociation collective en matière de rémunérations dans le cadre d'une politique de stabilisation économique constitue une restriction considérable, et la législation qui l'impose devrait cesser de produire ses effets au plus tard aux dates mentionnées dans la loi ou même avant en cas d'amélioration de la situation financière et économique.

1458. Des restrictions à la négociation collective pendant trois ans ont une durée excessive.

1461. En ce qui concerne la nécessité que les conventions collectives futures soient conformes à des critères de productivité, le comité a rappelé que si, au nom d'une politique de stabilisation, un gouvernement considère que, pour des raisons impérieuses, le taux des salaires ne peut être fixé librement (dans le présent cas, la détermination de ce taux exclut l'indexation et doit tenir compte des indices d'augmentation de la productivité) par voie de négociation collective, une telle restriction devrait être appliquée comme une mesure d'exception, limitée à l'indispensable, ne devrait pas excéder une période raisonnable et devrait être accompagnée de garanties appropriées en vue de protéger le niveau de vie des travailleurs. Il convient d'attacher d'autant plus d'importance à ce principe que, par suite de limitations successives, on aboutit parfois à une suspension de longue durée des négociations salariales contraire à la promotion de la négociation collective volontaire.

g) Restrictions relatives aux clauses de réajustement des salaires au coût de la vie

1462. L'impossibilité de négocier des augmentations salariales de manière permanente est contraire au principe de la négociation libre et volontaire consacré par la convention n° 98.

1463. Sont contraires au principe de la négociation collective volontaire, consacré par la convention n° 98, les dispositions législatives qui interdisent la négociation d'augmentations salariales venant en sus des indemnités du coût de la vie. Une telle restriction ne pourrait être admissible que si elle reste dans le cadre d'une politique de stabilisation économique, et encore ne devrait-elle être appliquée qu'à titre exceptionnel, limitée au strict nécessaire et ne pas dépasser une durée raisonnable.

1464. Dans un cas où des mesures gouvernementales avaient fixé la norme de référence en matière d'indexation des salaires, alors que certains modes d'indexation étaient fixés par les parties, le comité a rappelé que l'intervention dans des domaines qui, de longue date, ont toujours été négociés selon la volonté des parties pourrait mettre en cause le principe de la libre négociation collective reconnu à l'article 4 de la convention n° 98 si elle n'est pas assortie de certaines garanties et, en particulier, si sa durée n'est pas limitée dans le temps.

1465. La détermination des critères à prendre en compte par les parties pour fixer les salaires (hausse du coût de la vie, productivité, etc.) est matière à négociation entre celles-ci et il ne revient pas au comité de se prononcer sur les critères à retenir en matière de réajustements salariaux.

b) Jurisprudence spécifique concernant la Belgique

1) Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations

83 S'agissant de l'ingérence de la loi de 1996 dans les droits à la négociation collective et le processus de négociation collective en Belgique, la CEACR a relevé ce qui suit :

Convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949

Demande directe (CEACR) – adoptée 2020, publiée 109^e session CIT (2021)

La commission prend note des informations complémentaires fournies par le gouvernement à la lumière de la décision adoptée par le Conseil d'administration à sa 338^e session (juin 2020). La commission a procédé à l'examen de l'application de la convention sur la base des informations supplémentaires reçues du gouvernement et des partenaires sociaux cette année, ainsi que sur la base des informations dont elle disposait en 2019.

La commission prend note des observations de l'Organisation internationale des employeurs (OIE) et de la Fédération des employeurs de Belgique (FEB) en date du 28 septembre et du 1^{er} octobre 2020 relatives à des questions examinées dans le présent commentaire. Elle prend également note des observations émises par la Fédération générale du travail de Belgique (FGTB), la Confédération des syndicats chrétiens (CSC) et la Centrale générale des syndicats libéraux de Belgique (CGSLB) en date du 1^{er} octobre et du 9 novembre 2020 qui, outre les questions examinées dans le présent commentaire, dénoncent le manque de négociation avec les syndicats s'agissant de l'élaboration des mesures visant à faire face à la crise sanitaire. **La commission prie le gouvernement de faire part de ses commentaires sur ce point.**

Article 4. Droit de négociation collective. Fixation des salaires. La commission prend note des observations des organisations syndicales précitées qui portent sur la loi du 26 juillet 1996 relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité, telle que modifiée par la loi du 19 mars 2017. Les organisations syndicales considèrent que ses dispositions conduisent à la fixation d'une marge salariale maximale qui limite fortement les possibilités de négocier collectivement et ne permet pas réellement d'augmenter les salaires, non seulement au niveau national, mais encore au niveau sectoriel ainsi que dans les entreprises. La commission note que, selon le gouvernement : i) l'objectif du dispositif législatif en question est de diminuer l'écart des coûts salariaux avec les pays voisins, afin de favoriser la compétitivité des entreprises et le développement de l'emploi ; et ii) le mécanisme des négociations de la marge salariale et des salaires n'a pas été réformé, le rôle des partenaires sociaux restant essentiel dans la fixation des salaires. Le gouvernement explique que la norme salariale est déterminée par le Groupe des dix qui réunit les instances dirigeantes des organisations syndicales et patronales, dans le cadre de l'accord interprofessionnel (AIP), sur la base du rapport technique du secrétariat du Conseil central de l'économie (CCE). Le gouvernement précise que : i) cet AIP doit être conclu avant le 15 janvier des années impaires ; ii) la norme salariale est ensuite fixée dans une convention collective du travail conclue au sein du Conseil national du travail (CNT), rendue obligatoire par le Roi ; iii) si les partenaires sociaux ne parviennent pas à un accord, le gouvernement doit convoquer ceux-ci à une concertation et formuler une proposition de médiation ; iv) à défaut d'accord dans le mois suivant cette convocation, le Roi fixe, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, la marge maximale pour l'évolution des coûts salariaux pour les deux années qui auraient dû être visées par l'AIP ; et v) des négociations au niveau des secteurs et des entreprises ont lieu par la suite, dans le respect de la marge salariale déterminée au niveau interprofessionnel. Ainsi, pour le gouvernement, les

partenaires sociaux ont un rôle décisionnel important dans la fixation des salaires, l'autorité publique n'intervenant qu'à défaut d'accord de ces derniers. La commission note que pour la période 2017/18, un AIP a été conclu, tandis que, pour 2019/20, il n'y a pas eu d'accord, en raison de l'absence d'unanimité au sein du Groupe des dix, ce qui avait déjà été le cas pour les années 2013/14 et 2015/16. À cet égard, la commission rappelle que le système avait déjà fait l'objet de critiques de la part de la FGTB, de la CSC et de la CGSLB en 2013. Le gouvernement avait alors expliqué que le système accordait une large place à la participation des partenaires sociaux et que, dans les cas où elle avait dû fixer la marge salariale du fait de l'absence d'unanimité, l'autorité publique avait respecté le projet d'accord conclu par la majorité des partenaires sociaux. La commission avait pris note de ces éléments. La commission note également que, pour leur part, l'OIE et la FEB soulignent que : i) les partenaires sociaux restent pleinement compétents pour négocier les évolutions salariales et le gouvernement n'intervient qu'à titre supplétif, et ii) cette décision politique éventuelle ne vaut que pour une durée limitée. Elle s'applique pendant une durée maximum de deux ans, au terme de laquelle les partenaires sociaux retrouvent, à chaque fois, leur liberté de négociation collective. ***Tout en notant la divergence d'appréciation entre les organisations syndicales, d'une part, et le gouvernement et les organisations d'employeurs, d'autre part, la commission prie le gouvernement de fournir des informations détaillées sur l'application des dispositions de la loi du 26 juillet 1996, telles que modifiées par la loi du 19 mars 2017, afin de pouvoir évaluer leurs effets sur la possibilité de mener des négociations salariales, à quelque niveau que ce soit.***

Demande directe (CEACR) – adoptée 2019, publiée 109^e session CIT (2021)

La commission prend note des observations émises par la Fédération générale du travail de Belgique (FGTB), la Confédération des syndicats chrétiens (CSC) et la Centrale générale des syndicats libéraux de Belgique (CGSLB) en date du 30 août 2019, relatives à des questions examinées dans le présent commentaire, ainsi que la réponse du gouvernement à cet égard, reçue le 29 octobre 2019.

Article 4. Droit de négociation collective. Fixation des salaires. La commission prend note des observations des organisations syndicales précitées qui portent sur la loi du 26 juillet 1996 relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité, telle que modifiée par la loi du 19 mars 2017. Les organisations syndicales considèrent que ses dispositions conduisent à la fixation d'une marge salariale maximale qui limite fortement les possibilités de négocier collectivement et ne permet pas réellement d'augmenter les salaires, non seulement au niveau national, mais encore au niveau sectoriel ainsi que dans les entreprises. La commission note que, selon le gouvernement : i) l'objectif du dispositif législatif en question est de diminuer l'écart des coûts salariaux avec les pays voisins, afin de favoriser la compétitivité des entreprises et le développement de l'emploi ; et ii) le mécanisme des négociations de la marge salariale et des salaires n'a pas été réformé, le rôle des partenaires sociaux restant essentiel dans la fixation des salaires. Le gouvernement explique que la norme salariale est déterminée par le Groupe des dix qui réunit les instances dirigeantes des organisations syndicales et patronales, dans le cadre de l'accord interprofessionnel (AIP), sur la base du rapport technique du secrétariat du Conseil central de l'économie (CCE). Le gouvernement précise que : i) cet AIP doit être conclu avant le 15 janvier des années impaires ; ii) la norme salariale est ensuite fixée dans une convention collective du travail conclue au sein du Conseil national du travail (CNT), rendue obligatoire par le Roi ; iii) si les partenaires sociaux ne parviennent pas à un accord, le gouvernement doit convoquer ceux-ci à une concertation et formuler une proposition de médiation ; iv) à défaut d'accord dans le mois suivant cette convocation, le Roi fixe, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, la marge maximale pour l'évolution des coûts salariaux pour les deux années qui auraient dû être visées par l'AIP ; et v) des négociations au niveau des secteurs et des entreprises ont lieu par la suite, dans le respect de la marge salariale déterminée au niveau interprofessionnel. Ainsi, pour le gouvernement, les partenaires sociaux ont un rôle décisionnel important dans la fixation des salaires, l'autorité publique n'intervenant qu'à défaut d'accord de ces derniers. La commission note que pour la période 2017/18, un AIP a été conclu, tandis que, pour 2019/20, il n'y a pas eu d'accord, en raison de l'absence d'unanimité au sein du Groupe des dix, ce qui avait déjà été le cas pour les années 2013/14 et 2015/16. À cet égard, la commission rappelle que le système avait déjà fait l'objet de critiques de la part de la FGTB, de la CSC et de la CGSLB en 2013. Le gouvernement avait alors expliqué que le système accordait une large place à la participation des partenaires sociaux et que, dans les cas où elle avait dû fixer la marge salariale du fait de l'absence d'unanimité, l'autorité publique avait respecté le projet d'accord conclu par la majorité des partenaires sociaux. La commission avait pris note de ces éléments. ***Tout en***

notant la divergence d'appréciation entre les organisations syndicales et le gouvernement, la commission prie le gouvernement de fournir des informations détaillées sur l'application des dispositions de la loi du 26 juillet 1996, telles que modifiées par la loi du 19 mars 2017, afin de pouvoir évaluer leurs effets sur la possibilité de mener des négociations salariales, à quelque niveau que ce soit.

[Demande directe \(CEACR\) – adoptée 2013, publiée 103^e session CIT \(2014\)](#)

La commission a pris note des commentaires de la Confédération syndicale internationale en date du 30 août 2013, ainsi que de ceux de la Confédération des syndicats chrétiens, de la Centrale générale des syndicats libéraux de Belgique et de la Fédération générale du travail de Belgique, en date du 10 septembre 2013, concernant une législation restrictive de la négociation collective salariale dans le secteur privé, soumettant cette dernière à des critères de compétitivité. ***La commission prie le gouvernement de répondre à ces commentaires.***

[Demande directe \(CEACR\) – adoptée 2011, publiée 101^e session CIT \(2012\)](#)

Observations reçues des organisations syndicales. [...] La commission a pris note de la communication en date du 31 août 2011 de la Centrale générale des syndicats libéraux de Belgique (CGSLB–Syndicat libéral) concernant le mécanisme de fixation de la marge maximale pour l'évolution du coût salarial fixé par la loi du 26 juillet 1996 et mis en œuvre par l'arrêté royal du 28 mars 2001. La commission note la réponse du gouvernement à cet égard.

[Convention \(n° 154\) sur la négociation collective, 1981³⁵](#)

[Demande directe \(CEACR\) – adoptée 2014, publiée 104^e session CIT \(2015\)](#)

La commission prend note des observations formulées par la Confédération syndicale internationale (CSI) dans une communication reçue le 1^{er} septembre 2014. Elle prend également note des observations formulées conjointement par la Fédération générale du travail de Belgique (FGTB), la Confédération des syndicats chrétiens (CSC) et la Centrale des syndicats libéraux de Belgique (CGSLB) dans une communication reçue le 29 septembre 2014 concernant le rapport présenté par le gouvernement sur l'application de la convention. Les organisations syndicales considèrent que les mesures prises par le gouvernement dans le cadre de la politique de « modération salariale » imposée depuis 2011, et qui doit perdurer jusqu'en 2018, portent sur une durée qui dépasse la notion de période raisonnable prescrite par les organes de contrôle de l'Organisation internationale du Travail dans les cas de restrictions imposées par les autorités à des négociations salariales. ***La commission prie le gouvernement de fournir ses commentaires à cet égard.***

Le gouvernement est prié de répondre en détail aux présents commentaires en 2015.

2) Comité de la liberté syndicale

- 84 En 2021, les syndicats belges auteurs de la réclamation ont déposé une plainte devant le Comité de la liberté syndicale :

[Cas n° 3415 \(Belgique\) – Date de la plainte : 06 -DÉC. -21](#) (pages 40 à 52)

Confédération des syndicats chrétiens (CSC), Fédération générale du travail de Belgique (FGTB) et Centrale des syndicats libéraux de Belgique (CGSLB)

Au paragraphe 146 du rapport du Comité de la liberté syndicale, il est dit ce qui suit : « Concernant le premier point, le comité relève, tel qu'indiqué par les parties, qu'en vertu de la législation en vigueur les partenaires sociaux ne peuvent s'accorder sur une norme salariale prévoyant une hausse supérieure à la marge maximale d'évolution des coûts salariaux établie au préalable par le secrétariat technique du CCE, elle-même calculée sur la base de critères limitativement énumérés par la loi. À cet égard, le comité note que l'article 2 de la loi définit l'évolution du coût salarial comme "l'augmentation en termes nominaux du coût salarial moyen par travailleur dans le secteur privé" et que, dans ce cadre, le coût salarial est défini par la même disposition comme "l'ensemble des rémunérations en espèces ou en

³⁵ Ratifiée par la Belgique en 1988.

nature que versent les employeurs à leurs salariés en paiement du travail accompli par ces derniers au cours de la période de référence [...]” . Tout en prenant bonne note que l’article 10 de la loi dispose que certaines augmentations de la masse salariale limitativement énumérées n’entrent pas dans le calcul de la marge maximale, **le comité observe que les éléments décrits indiquent l’existence d’une restriction significative de la capacité des partenaires sociaux à négocier de manière autonome l’évolution du niveau des salaires du secteur privé**. À cet égard, le comité rappelle qu’il a considéré qu’il revient aux parties de déterminer les questions à négocier et que la détermination des critères à prendre en compte par les parties pour fixer les salaires (hausse du coût de la vie, productivité, etc.) est matière à négociation entre celles-ci, et il ne revient pas au comité de se prononcer sur les critères à retenir en matière de réajustements salariaux. [Voir Compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale, sixième édition, 2018, paragr. 1289 et 1465.] Rappelant que la Belgique a ratifié les conventions n^{os} 98 et 154, le comité souligne également qu’il a considéré que les mesures prises unilatéralement par les autorités pour restreindre l’étendue des sujets négociables sont souvent incompatibles avec la convention n^o 98 ; des discussions tripartites visant à élaborer sur une base volontaire des lignes directrices en matière de négociation collective constituent une méthode particulièrement appropriée pour y remédier. [Voir Compilation, paragr. 1290]. » (Caractères gras ajoutés).

Au paragraphe 147 du même rapport, on peut lire ce qui suit : « Concernant le caractère temporaire ou non des limites à la libre négociation de la marge maximale de l’évolution des coûts salariaux décrites précédemment, le comité observe que, si la norme salariale adoptée tous les deux ans n’a, par définition, pas de caractère permanent, le mécanisme qui permet de l’établir et qui fait l’objet de la présente plainte est en revanche d’application continue dans le temps dans la mesure où, en vertu de la législation en vigueur, il régit pour une durée indéterminée les exercices successifs de fixation de la marge maximale d’évolution des coûts salariaux. À cet égard, et tout en prenant dûment compte des caractéristiques du présent cas (participation des partenaires sociaux à la fixation de la marge maximale, possibilité de négocier certains aspects circonscrits des rémunérations en sus de celle-ci, mécanisme d’indexation des salaires), le comité rappelle qu’il a considéré que si, au nom d’une politique de stabilisation, un gouvernement considère que le taux des salaires ne peut pas être fixé librement par voie de négociations collectives, une telle restriction devrait être appliquée comme une mesure d’exception, limitée à l’indispensable, elle ne devrait pas excéder une période raisonnable et elle devrait être accompagnée de garanties appropriées en vue de protéger le niveau de vie des travailleurs. »

Au paragraphe 148, le comité conclut : « Sur la base de ce qui précède et prenant dûment compte de la tradition de concertation qui caractérise les relations collectives de travail en Belgique, le comité prie le gouvernement, en pleine consultation avec les partenaires sociaux, de prendre les mesures nécessaires pour assurer que les partenaires sociaux peuvent décider librement des critères sur lesquels baser leurs négociations sur les évolutions de salaires au niveau intersectoriel et des résultats desdites négociations. Le comité prie le gouvernement de le tenir informé de l’évolution de la situation. »

3.3 Conseil de l’Europe

- 85 Le Conseil de l’Europe se caractérise par deux grands instruments relatifs aux droits humains, à savoir la Convention européenne des droits de l’homme (ci-après « la Convention », voir section 3.3.1) et la Charte sociale européenne (ci-après « la Charte », voir section 3.3.2), cette dernière étant au cœur même de la présente réclamation. Cependant, il existe également d’autres documents pertinents (voir section 3.3.3).

3.3.1 La Convention européenne des droits de l’homme

- 86 Contrairement à d’autres textes internationaux et européens relatifs aux droits humains (voir *supra* et *infra*), la Convention ne mentionne pas explicitement le droit de négociation collective. Toutefois, il ressort clairement de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l’homme (ci-après « la Cour » ou CEDH) que le droit de négociation collective est couvert par l’article 11 de la Convention – « Liberté de réunion et d’association », qui dispose ce qui suit :

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. [...]

87 Dans les affaires *Gustafsson et Wilson, National Union of Journalist et autres*³⁶, la Cour avait déjà inclus dans son raisonnement des éléments plutôt positifs concernant la participation des syndicats à la négociation collective. Cependant, l'arrêt rendu par la Grande Chambre dans l'affaire *Demir et Baykara* marque une réelle avancée à cet égard en confirmant que l'article 11 de la Convention couvre le droit de négociation collective³⁷.

88 Dans cette affaire, la Grande Chambre de la Cour a reconsidéré ses décisions antérieures et opéré un revirement de jurisprudence en indiquant ce qui suit :

« 154. En conséquence, la Cour estime, eu égard aux développements du droit du travail tant international que national et de la pratique des États contractants [du Conseil de l'Europe] en la matière, que le droit de mener des négociations collectives avec l'employeur est, en principe, devenu l'un des éléments essentiels du "droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts" énoncé à l'article 11 de la Convention, [...] »

89 S'agissant en particulier du droit de négociation collective, la Cour a aussi noté dans son argumentation l'existence d'autres instruments internationaux et européens, dont la convention n° 98 de l'OIT (voir *supra*, §§ 73-74), la Charte sociale européenne (article 6§2) (voir *infra*, **Error! Reference source not found.**) et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (CDFUE, notamment son article 28) (voir *infra*, §§ 110-111).

90 Cet arrêt est donc également le fruit de l'interprétation dynamique qui est souvent opérée par les cours constitutionnelles en Europe pour moderniser continuellement leur jurisprudence ; une approche retenue y compris par la Cour européenne des droits de l'homme, qui se réfère dans cet arrêt au « caractère vivant de la Convention »³⁸.

La Cour, quand elle définit le sens des termes et des notions figurant dans le texte de la Convention, peut et doit tenir compte des éléments de droit international autres que la Convention, des interprétations faites de ces éléments par les organes compétents et de la pratique des États européens reflétant leurs valeurs communes. Le consensus émergeant des instruments internationaux spécialisés et de la pratique des États contractants peut constituer un élément pertinent lorsque la Cour interprète les dispositions de la Convention dans des cas spécifiques.

Dans ce contexte, il n'est pas nécessaire que l'État défendeur ait ratifié l'ensemble des instruments applicables dans le domaine précis dont relève l'affaire concernée. Il suffit à la Cour que les instruments

³⁶ CEDH, affaire *Gustafsson c. Suède*, requête n° 15573/89, [arrêt du 25 avril 1996](#) ; CEDH, affaire *Wilson, National Union of Journalists et autres c. Royaume-Uni*, requêtes n°s 30668/96, 30671/96 et 30678/96, [arrêt du 2 juillet 2002](#).

³⁷ CEDH, affaire *Demir et Baykara c. Türkiye*, requête n° 34503/97, [arrêt du 12 novembre 2008](#). Dans cette affaire, un syndicat turc, actif dans tous les segments de la fonction publique, avait été invité à la table des négociations et avait conclu une convention collective avec une commune. Dans la mesure où à l'époque (milieu des années 1990) il n'y avait pas de reconnaissance explicite de la liberté syndicale dans / pour la fonction publique turque et que ce droit n'était encadré par aucun texte, les juridictions nationales avaient considéré cette convention comme nulle et non avenue. En conséquence, les fonctionnaires avaient dû rembourser tous les surcroûts de salaire perçus en vertu de la convention en cause. Ceci a été jugé contraire à l'article 11 de la Convention par la Cour.

³⁸ Jacobs, A., « Article 11 ECHR: The Right to Bargain Collectively under Article 11 ECHR », in Dorssemont, F., Lörcher, K. et Schömann, I. (dir.), *The European Convention of Human Rights and the Employment Relation*, Hart Publishing, Londres, 2014, chapitre 12, p. 309-316. En ce qui concerne l'article 11 de la Convention, la Cour avait déjà souligné que la Convention est « un instrument vivant » : [...] Il faut rappeler [...] que la Convention est un instrument vivant, à interpréter à la lumière des conditions d'aujourd'hui. (CEDH, *Sigurdur A. Sigurjónsson c. Islande* (affaire n° 24/1992.369/443), arrêt du 30 juin 1993, § 35.

internationaux pertinents dénotent une évolution continue des normes et des principes appliqués dans le droit international ou dans le droit interne de la majorité des États membres du Conseil de l'Europe et attestent, sur un aspect précis, une communauté de vue dans les sociétés modernes (voir, *mutatis mutandis*, Marckx, précité, § 41).

3.3.2 La Charte sociale européenne

- 91 Les droits syndicaux et notamment le droit de négociation collective sont ancrés dans l'article 5 de la Charte sociale européenne et en particulier dans son article 6§2, deux dispositions qui font partie du « noyau dur » de la Charte. Leur caractère fondamental est donc demeuré inchangé dans la Charte sociale européenne révisée.

a) Droit de négociation collective (article 6)

- 92 L'article 6§2 de la Charte sociale européenne prévoit ce qui suit :

Article 6 – Droit de négociation collective

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 ; [...]

- 93 S'agissant des éventuelles restrictions autorisées, applicables aux droits consacrés par l'article 6, l'article G prévoit ce qui suit :

Article G – Restrictions

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

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

b) Recueil de jurisprudence

- 94 Le *Digest de jurisprudence du Comité européen des droits sociaux* (Digest 2022) est une compilation des grands principes dégagés par la jurisprudence du Comité à partir des Observations interprétatives, des Conclusions ou des décisions du Comité^{39 40}.

- 95 Concernant la protection offerte par l'article 6§2 de la Charte, le Digest 2022 indique ce qui suit :

L'exercice du droit de négociation collective et du droit de mener des actions collectives [...] est essentiel à la jouissance d'autres droits fondamentaux garantis par la Charte, notamment ceux qui portent sur :

[...]

- la rémunération équitable (article 4) [...]

³⁹ [Digest de jurisprudence du Comité européen des droits sociaux](#), juin 2022.

⁴⁰ Pour une analyse détaillée de l'article 6§2, voir aussi Dorssemont, F., « Article 6. The Right to Bargain Collectively: A Matrix for Industrial Relations », in Bruun, N., Lörcher, K., Schömann, I. et Clauwaert, S., *The European Social Charter and Employment Relation*, Hart Publishing, Londres, 2017, p. 257-261 (notamment).

Rien dans le libellé de l'article 6 n'autorise les États parties à imposer des restrictions au droit de négociation collective qui viseraient plus particulièrement la police ou les forces armées. Par conséquent, toute restriction éventuelle doit respecter les conditions énoncées à l'article G de la Charte.

[...]

Selon l'article 6§2, la législation nationale doit reconnaître la possibilité pour les organisations de travailleurs et d'employeurs de régler leurs relations par voie de convention collective. [...] Quelles que soient les procédures retenues, la négociation doit demeurer libre et volontaire.

Les États parties ne doivent pas entraver la liberté des syndicats de décider par eux-mêmes des matières qu'ils souhaitent réglementer par le biais des conventions collectives et des moyens légaux à utiliser pour promouvoir et défendre les intérêts des travailleurs concernés, y compris le recours à une action collective. Il faut que les syndicats soient autorisés à œuvrer à l'amélioration des conditions de vie et d'emploi que connaissent les travailleurs et, dans ce domaine, les droits des syndicats ne sauraient être limités par la loi à l'obtention de conditions minimales.

- 96 Le Comité a également souligné l'importance du droit de négociation collective dans des décisions sur le bien-fondé rendues dans d'autres réclamations collectives, en ces termes :

109. D'un point de vue général, le Comité considère que l'exercice du droit de négociation collective et du droit de mener des actions collective que garantissent les articles 6§2 et 6§4 de la Charte 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 rémunération équitable (article), [...]

110. Le Comité note en outre que le droit de négociation collective et le droit de mener des actions collectives sont reconnus par les constitutions d'une grande majorité des États membres du Conseil de l'Europe, et qu'ils le sont aussi par un nombre important d'instruments juridiques contraignants des Nations Unies et de l'UE. Il renvoie notamment ici à l'article 8 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (voir point 37 *supra*), aux dispositions pertinentes des Conventions n^{os} 87, 98 et 154 de l'OIT (voir point 38 *supra*), ainsi qu'à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, [...]

111. Le Comité rappelle qu'au titre de l'article 6§2 de la Charte, « les Parties contractantes [...] s'engagent non seulement à reconnaître dans leur législation la possibilité pour les employeurs et les travailleurs de régler leurs relations mutuelles par voie de convention collective, mais également à promouvoir d'une façon positive, avec l'aide de moyens appropriés, la conclusion de telles conventions si leur état de développement spontané n'est pas suffisant et à garantir, en particulier, que les partenaires sociaux soient disposés à ouvrir entre eux des négociations collectives [...] » (Conclusions I - 1969, observation interprétative relative à l'article 6§2). Le Comité considère aussi que les États ne doivent pas entraver la liberté des syndicats de décider par eux-mêmes quelles relations professionnelles ils souhaitent réglementer par des conventions collectives et quelles méthodes légitimes ils entendent utiliser pour promouvoir et défendre les intérêts des travailleurs concernés⁴¹.

- 97 S'agissant des restrictions autorisées par l'article G de la Charte révisée, le Digest précise ce qui suit :

L'article G énonce les conditions dans lesquelles des restrictions peuvent être apportées à la jouissance des droits prévus par la Charte. Cette disposition correspond au deuxième paragraphe de chacun des articles 8 à 11 de la Convention européenne des droits de l'homme. Elle ne peut conduire à une violation en tant que telle. Toutefois, cette disposition doit être prise en compte lors de l'examen du bien-fondé d'une réclamation au regard d'un article de fond de la Charte.

L'article G s'applique à toutes les dispositions des articles 1 à 31 de la Charte.

⁴¹ Décision sur la recevabilité et le bien-fondé, 3 juillet 2013, réclamation n^o 85/2012, *Confédération générale du travail de Suède (LO) et Confédération générale des cadres, fonctionnaires et employés (TCO) c. Suède*, §§ 109-111.

Toute restriction à un droit ne peut être conforme à la Charte que si elle remplit les conditions énoncées à l'article G. Étant donné qu'une restriction des droits consacrés par la Charte peut avoir de graves conséquences, notamment pour les membres les plus vulnérables de la société, l'article G pose des conditions précises à l'application de ces restrictions.

De plus, les restrictions admises par l'article 31 [de la Charte de 1961] constituent des exceptions qui ne peuvent être imposées que dans des circonstances extrêmes : elles doivent donc être interprétées de manière étroite. Toute restriction doit ainsi :

- i) être prescrite par la loi. 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 » ;
- ii) poursuivre un but légitime, c.-à-d. protéger les droits et libertés d'autrui, l'ordre public, la sécurité nationale, la santé publique ou les bonnes mœurs. Dans une société démocratique, il appartient en principe au corps législatif de légitimer et de définir l'ordre public (*public interest*) en ménageant un juste équilibre entre les besoins de tous les membres de la société. Du point de vue de la Charte, il jouit d'une marge d'appréciation pour ce faire. Cependant, le corps législatif n'est pas libre de toute contrainte dans ses décisions : les obligations contractées dans le cadre de la Charte ne peuvent être abandonnées sans garantir un niveau de protection suffisant pour répondre aux besoins sociaux de base. Le corps législatif national doit concilier les préoccupations liées aux deniers publics avec l'impératif de protéger suffisamment les droits sociaux. Les États ne peuvent se soustraire à leurs obligations en remettant le pouvoir de définir ce qui relève de l'ordre public (*public interest*) entre les mains d'institutions tierces.
- iii) être nécessaire dans une société démocratique pour parvenir à ces buts – en d'autres termes, la restriction doit être proportionnée au but légitime poursuivi : il doit exister un lien de proportionnalité raisonnable entre la restriction au droit et le ou les buts légitimes poursuivis.

Lorsqu'ils transposent des mesures restrictives dans le droit national, les textes juridiques doivent assurer une proportionnalité entre les buts poursuivis et leurs conséquences négatives sur l'exercice des droits sociaux. Par conséquent, même dans des circonstances particulières : les mesures restrictives mises en place doivent être adaptées à l'objectif poursuivi, elles ne doivent pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif, elles ne doivent être appliquées que dans l'objectif pour lequel elles ont été conçues et elles doivent maintenir un niveau de protection suffisant.

Par ailleurs, les autorités doivent procéder à une analyse approfondie et objective des effets possibles des mesures législatives, notamment de leur éventuel impact sur les travailleurs les plus vulnérables, ainsi qu'à une consultation véritable des personnes les plus touchées par ces mesures.

c) Extraits tirés de la jurisprudence du Comité européen des droits sociaux sur la protection des droits sociaux en période de crise (économique)

98 Rappelant que la loi de 1996 relative à la norme salariale a été adoptée dans un contexte de crise (économique), il nous semble approprié de se référer à la jurisprudence du Comité sur la protection des droits sociaux en période de crise (économique).

99 À ce propos, le Digest 2022 expose ce qui suit :

ix Application de la Charte dans un contexte de crise économique

Dans les conclusions 2009 [Introduction générale], le Comité a formulé un commentaire sur l'application de la Charte dans le contexte de la crise économique mondiale. Au regard de la Charte, les Parties ont accepté de poursuivre par tous moyens utiles la réalisation de conditions propres à assurer l'exercice effectif d'un certain nombre de droits, notamment le droit à la santé, le droit à la sécurité sociale, le droit à l'assistance sociale et médicale, ainsi que le droit à des services sociaux. Partant de là, le Comité considère que la crise économique ne doit pas se traduire par une baisse de la protection des droits reconnus par la Charte. Les gouvernements se doivent dès lors de prendre toutes les mesures

nécessaires pour faire en sorte que ces droits soient effectivement garantis au moment où le besoin de protection se fait le plus sentir.

Dans *Fédération générale des employés des compagnies publiques d'électricité (GENOP-DEI) / Confédération des syndicats des fonctionnaires publics (ADEDY) c. Grèce*, réclamation n° 65/2011, décision sur le bien-fondé du 23 mai 2012, le Comité a indiqué que ce principe vaut aussi pour les droits liés au travail garantis par la Charte.

- 100 Le Comité a largement repris et confirmé cette approche dans sa décision sur le bien-fondé dans la réclamation n° 111/2014 (*GSEE c. Grèce*) :

Le Comité rappelle que, dans le contexte de la crise économique, la jouissance effective de droits de l'homme égaux, inaliénables et universels ne saurait être subordonnée aux évolutions de la conjoncture politique, économique ou budgétaire. Le Comité a relevé précédemment que « la crise économique ne doit pas se traduire par une baisse de la protection des droits reconnus par la Charte. Les gouvernements se doivent dès lors de prendre toutes les mesures nécessaires pour faire en sorte que ces droits soient effectivement garantis au moment où le besoin de protection se fait le plus sentir. » (Introduction générale aux Conclusions XIX-2, (2009)). Le Comité a repris cette analyse et précisé que « renoncer à ces garanties aurait, au surplus, non seulement pour effet de faire porter aux salariés une part indûment excessive des conséquences de la crise, mais encore, d'accepter des effets procycliques de nature à aggraver la crise et alourdir la charge des régimes sociaux [...] ». (*GENOP-DEI et ADEDY c. Grèce*, réclamation n° 65/2011, décision précitée, par. 18).

Le Comité considère qu'à la lumière des objectifs de la Charte, la protection de l'ordre public (*public interest*), telle qu'envisagée par l'article 31, pouvait justifier la prise de dispositions dans le domaine du droit du travail susceptibles de restreindre les droits protégés par la Charte, dans la mesure où, dans le contexte d'une crise menaçant l'exercice de ces droits, elles auraient permis de protéger l'ensemble des bénéficiaires, et notamment les plus vulnérables et les salariés [...]⁴²

- 101 Dans ce contexte, nous pourrions aussi mentionner le rapport du Comité directeur pour les droits humains intitulé « Améliorer la protection des droits sociaux en Europe, Volume 1 », dans lequel, outre la jurisprudence du CEDS sur l'impact de la crise économique sur les droits sociaux, on peut trouver de multiples références aux opinions exprimées à ce sujet par d'autres instances du Conseil de l'Europe dont un ancien président de la Cour, le Secrétaire Général et le Commissaire aux droits de l'homme (de l'époque)⁴³.

d) Extraits tirés de la jurisprudence concernant la Belgique

- 102 Dans le cadre de la procédure de rapports, le Comité s'est prononcé en ces termes sur la loi de 1996 relative à la norme salariale et sur le droit de négociation collective tel que consacré par l'article 6§2 :

Conclusions Belgique – 2022

Le Comité prend note des informations figurant dans le rapport de la Belgique, ainsi que des commentaires soumis conjointement par les organisations syndicales (la Confédération des syndicats chrétiens (CSC), la Centrale générale des syndicats libéraux de Belgique (CGSLB) et la Fédération générale du travail de Belgique (FGTB) et par l'Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains, le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes, Myria et le Conseil central de surveillance pénitentiaire. [...]

Les commentaires susmentionnés indiquent que la loi du 26 juillet 1996 relative à la promotion de l'emploi et à la protection de la compétitivité a été modifiée en 2017 par l'introduction d'une fourchette salariale maximale qui limite fortement les possibilités de négociation collective et ne permet pas réellement d'augmenter les salaires, non seulement au niveau national, mais aussi au niveau sectoriel

⁴² [Décision sur le bien-fondé](#), 23 mars 2017, réclamation n° 111/2014, *GSEE c. Grèce*, §§ 88-89.

⁴³ CDDH, [Améliorer la protection des droits sociaux en Europe. Volume 1. Analyse du cadre juridique du Conseil de l'Europe de la protection des droits sociaux en Europe](#) adoptée par le CDDH lors de sa 89^e réunion (19-22 juin 2018), 2018, §§ 34-43.

et au niveau de l'entreprise. Les commentaires notent que, en raison de ces modifications restrictives, les partenaires sociaux n'ont pas été en mesure de parvenir à un accord lors des négociations collectives qui ont eu lieu au niveau national en 2019 et 2021.

Le Comité se réfère en outre aux conclusions récemment adoptées par le Comité de la liberté syndicale, qui a estimé que les amendements en question entraînaient une restriction importante de la capacité des partenaires sociaux à négocier de manière autonome les niveaux de salaire dans le secteur privé, d'une manière potentiellement incompatible avec les conventions de l'Organisation internationale du travail n^{os} 98 et 154 (400^e rapport du Comité de la liberté syndicale, GB.346/INS/15, 9 novembre 2022, §§ 110-149).

Le Comité prie le Gouvernement de fournir des commentaires sur les dispositions de la loi du 26 juillet 1996, telle que modifiée par la loi du 19 mars 2017, à la lumière des objections incluses dans les observations tierces susmentionnées et des conclusions du Comité de la liberté syndicale.

Conclusion

Dans l'attente des informations demandées, le Comité ajourne sa conclusion.

Les commentaires des organisations syndicales Confédération des syndicats chrétiens (CSC) et Centrale générale des syndicats libéraux de Belgique (CGSLB) auxquels il est fait référence dans les Conclusions 2022 peuvent être consultés [ici](#)⁴⁴.

Conclusions Belgique – 2014

Le Comité prend note des informations figurant dans le rapport de la Belgique.

Dans le secteur privé, la concertation interprofessionnelle est régie par la loi du 26 juillet 1996 relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité. Elle s'organise de manière coordonnée, en cycles de deux ans. À cet effet, a été élaborée une procédure où les partenaires sociaux jouent le premier rôle et les pouvoirs publics peuvent intervenir par la suite.

Dans une première phase, le Conseil National du Travail (CNT) et le Conseil Central de l'Économie (CCE) jouent un rôle dans la détermination de la situation réelle de l'économie belge et le jalonnement de la base de la concertation sociale. Tous les deux ans, le CNT et le CCE publient un rapport commun sur l'évolution de l'emploi et des coûts salariaux en Belgique et dans les États membres de référence. De plus, le CCE établit chaque année, avant le 30 septembre, un rapport technique sur la marge disponible pour l'évolution des coûts salariaux, sur la base de l'évolution des deux années précédentes ainsi que de l'évolution des coûts salariaux attendue dans les États membres de référence. Ce rapport est communiqué au Gouvernement, au Parlement et aux partenaires sociaux.

Dans une deuxième phase, les partenaires sociaux intersectoriels entrent en négociation. Ces négociations peuvent aboutir à un accord intersectoriel. Il s'agit d'un accord de programmation politique qui doit ensuite être mis en œuvre aux différents niveaux (intersectoriel, sectoriel, entreprise).

Le Comité note que pendant la période 2009-2012, la Belgique a connu deux cycles de concertation sociale :

- pour la période 2009-2010, les partenaires sociaux ont conclu un accord interprofessionnel en date du 22 décembre 2008 dont les éléments principaux sont notamment une enveloppe de 250 € par travailleur, une intervention patronale dans les abonnements de transport en commun pour les déplacements entre le domicile et le lieu de travail portée à 75 % ou encore l'adaptation de certaines indemnités sociales dans les secteurs des pensions, de la maladie et invalidité, du chômage, des maladies professionnelles et des accidents du travail ;
- pour la période 2011-2012, un projet d'accord interprofessionnel a été conclu le 18 janvier 2011, mais n'ayant pas été approuvé par deux organisations représentatives de travailleurs l'accord définitif

⁴⁴ [Commentaires des organisations syndicales belges \(CSC, CGSLB et FGTB\) sur le 16^e rapport national sur la mise en œuvre de la Charte sociale européenne](#) soumis par LE GOUVERNEMENT DE BELGIQUE – Articles 2, 4, 5, 6, 21, 22, 26, 28 et 29 pour la période 01/01/2017 - 31/12/2020 – Cycle 2022, Rapport enregistré par le Secrétariat le 15/07/2022.

n'a pas pu être signé. C'est alors le Gouvernement qui a fixé par arrêté royal du 28 mars 2011, la marge maximale pour l'évolution des coûts salariaux pour les années 2011 et 2012, à 0,3 %.

Dans les statistiques de l'Observatoire européen des relations industrielles (EIRO), le Comité note qu'en 2009 environ 96 % de la main-d'œuvre était couverte par les conventions collectives.

Dans le secteur public, le Comité note que la concertation sociale continue de relever pour la plupart des membres du personnel des services publics belges de la loi du 19 décembre 1974 et que ce modèle n'a pas évolué.

Conclusion

Le Comité conclut que la situation de la Belgique est conforme à l'article 6§2 de la Charte.

- 103 Dans toutes les [autres Conclusions publiées depuis l'arrivée de la loi de 1996](#) (c.-à-d. les Conclusions XVIII-1 (2006), XVII-1(2005), XVI-1 (2003), XV-1 (2000), XIV-1(1998) et XIII-4(1996), le Comité ne s'est pas prononcé sur ces questions et n'y a pas non plus fait référence.

3.3.3 Autres documents pertinents du Conseil de l'Europe

- 104 Dans sa Résolution 2033 (2015) du 28 janvier 2015 intitulée « Protection du droit de négociation collective, y compris le droit de grève »⁴⁵, l'Assemblée parlementaire (APCE) attire l'attention sur les points suivants :

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

⁴⁵ [APCE, Résolution 2033 \(2015\), Protection du droit de négociation collective, y compris le droit de grève](#), rapporteur : M. Andrej Hunko. Texte adopté par l'Assemblée le 28 janvier 2015 (6^e séance).

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.

- 105 En conséquence, dans cette résolution l'Assemblée appelle notamment les États membres à prendre les mesures suivantes pour faire respecter les normes les plus élevées en matière de démocratie et de bonne gouvernance dans le domaine socio-économique :

7.1. protéger et renforcer le droit syndical, le droit de négociation collective et le droit de grève :

[...] 7.1.2. en développant ou en révisant leur législation du travail pour la rendre complète et solide en ce qui concerne ces droits spécifiques ;

7.1.3. en rétablissant ces droits partout où des institutions et des processus ont déjà été remis en cause par de récents changements législatifs ou réglementaires ;

3.4 Union européenne

3.4.1 Traité

- 106 Sur la base du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), l'UE a compétence pour réglementer les questions relatives au dialogue social en général et à la négociation collective en particulier.
- 107 L'article 151 TFUE consacre la promotion du dialogue entre les partenaires sociaux comme un objectif commun de l'Union et des États membres.

Article 151

L'Union et les États membres, conscients des droits sociaux fondamentaux, tels que ceux énoncés dans la Charte sociale européenne signée à Turin le 18 octobre 1961 et dans la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs de 1989, ont pour objectifs la promotion de l'emploi, l'amélioration des conditions de vie et de travail, permettant leur égalisation dans le progrès, une protection sociale adéquate, le dialogue social, le développement des ressources humaines permettant un niveau d'emploi élevé et durable et la lutte contre les exclusions.

À cette fin, l'Union et les États membres mettent en œuvre des mesures qui tiennent compte de la diversité des pratiques nationales, en particulier dans le domaine des relations conventionnelles, ainsi que de la nécessité de maintenir la compétitivité de l'économie de l'Union. [...]

- 108 Outre la référence à la Charte sociale européenne à l'article 151 TFUE, il faut rappeler qu'elle est également citée au cinquième alinéa du préambule du Traité sur l'Union européenne (TUE) qui énonce des principes auxquels souscrivent l'ensemble des États membres de l'UE :

CONFIRMANT leur attachement aux droits sociaux fondamentaux tels qu'ils sont définis dans la Charte sociale européenne, signée à Turin le 18 octobre 1961, et dans la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs de 1989,

- 109 Reconnaissant le rôle crucial du dialogue social (et en particulier de la négociation collective) et des partenaires sociaux, l'Union prévoit même un dialogue social spécifique à « son niveau », c.-à-d. à l'échelle européenne et ce, dans toutes ses dimensions, au niveau intersectoriel comme au niveau sectoriel. Ce point est développé dans les articles 152 et 154-155 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Article 152

L'Union reconnaît et promeut le rôle des partenaires sociaux à son niveau, en prenant en compte la diversité des systèmes nationaux. Elle facilite le dialogue entre eux, dans le respect de leur autonomie. [...]

Article 154

1. La Commission a pour tâche de promouvoir la consultation des partenaires sociaux au niveau de l'Union et prend toute mesure utile pour faciliter leur dialogue en veillant à un soutien équilibré des parties.
2. À cet effet, la Commission, avant de présenter des propositions dans le domaine de la politique sociale, consulte les partenaires sociaux sur l'orientation possible d'une action de l'Union.
3. Si la Commission, après cette consultation, estime qu'une action de l'Union est souhaitable, elle consulte les partenaires sociaux sur le contenu de la proposition envisagée. Les partenaires sociaux remettent à la Commission un avis ou, le cas échéant, une recommandation.
4. À l'occasion des consultations visées aux paragraphes 2 et 3, les partenaires sociaux peuvent informer la Commission de leur volonté d'engager le processus prévu à l'article 155. La durée de ce processus ne peut pas dépasser neuf mois, sauf prolongation décidée en commun par les partenaires sociaux concernés et la Commission.

Article 155

1. Le dialogue entre partenaires sociaux au niveau de l'Union peut conduire, si ces derniers le souhaitent, à des relations conventionnelles, y compris des accords.
2. La mise en œuvre des accords conclus au niveau de l'Union intervient soit selon les procédures et pratiques propres aux partenaires sociaux et aux États membres, soit, dans les matières relevant de l'article 153, à la demande conjointe des parties signataires, par une décision du Conseil sur proposition de la Commission. Le Parlement européen est informé.

Le Conseil statue à l'unanimité lorsque l'accord en question contient une ou plusieurs dispositions relatives à l'un des domaines pour lesquels l'unanimité est requise en vertu de l'article 153, paragraphe 2.

- 110 En second lieu, il y a aussi bien sûr la **Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne** (CDFUE). Au sein du titre IV relatif à la « Solidarité », l'article 28 sur le droit de négociation et d'actions collectives prévoit ce qui suit⁴⁶ :

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.

- 111 Il ressort de l'« Explication ad article 28 » que cet article est clairement fondé sur l'article 6 de la Charte sociale européenne (et la jurisprudence y afférente) et s'en inspire. Partant, il doit donc être interprété à la lumière des dispositions de la Charte et de la jurisprudence du Comité européen des droits sociaux⁴⁷ :

Cet article se fonde sur l'article 6 de la Charte sociale européenne, ainsi que sur la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs (points 12 à 14). [...] En ce qui concerne les niveaux appropriés auxquels peut avoir lieu la négociation collective, voir les explications données pour l'article précédent. [...] ⁴⁸

3.4.2 Textes relatifs aux droits fondamentaux

⁴⁶ De récents travaux universitaires en fournissent une analyse approfondie. Voir Dorssemont, F. et Rocca, M., « Chapter 22. Article 28 – Right of Collective Bargaining and Action », in Dorssemont, F., Lörcher, K., Clauwaert S. et Schmitt, M. (dir.), *The Charter of Fundamental Rights of the European Union and the Employment Relation*, Londres, Hart Publishing, 2019, p. 465-504.

⁴⁷ [Explications relatives à la Charte des droits fondamentaux](#), Journal officiel de l'Union européenne, C 303, 14 décembre 2007, p. 17-35.

⁴⁸ Dans l'explication relative à l'article 27 sur le droit à l'information et à la consultation des travailleurs au sein de l'entreprise, il est dit que « [...] La référence aux niveaux appropriés renvoie aux niveaux prévus par le droit de l'Union ou par les droits nationaux et les pratiques nationales, ce qui peut inclure le niveau européen lorsque la législation de l'Union le prévoit. [...] »

112 Au fil du temps, la Communauté européenne/Union européenne a élaboré plusieurs catalogues des droits sociaux fondamentaux, pour l'essentiel politiquement contraignants.

113 Il y a d'abord eu la **Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs** (1989), qui inclut explicitement le droit de négociation collective :

12. Les employeurs ou les organisations d'employeurs, d'une part, et les organisations de travailleurs, d'autre part, ont le droit, dans les conditions prévues par les législations et les pratiques nationales, de négocier et de conclure des conventions collectives.

114 En outre, le dixième considérant du préambule affirme qu'il convient, dans le cadre de la mise en œuvre de la Charte :

[...] de s'inspirer des conventions de l'Organisation internationale du travail et de la charte sociale européenne du Conseil de l'Europe ; [dixième considérant du préambule]

115 Puis est venue la proclamation solennelle du **Socle européen des droits sociaux** (novembre 2017).

116 Dans le « Chapitre II – Conditions de travail équitables », le droit au dialogue social et à la négociation collective est mentionné en particulier sous le principe 8 du socle :

Dialogue social et participation des travailleurs

a. Les partenaires sociaux doivent être consultés sur la conception et la mise en œuvre des politiques économiques, sociales et de l'emploi, conformément aux pratiques nationales. Ils doivent être encouragés à négocier et conclure des conventions collectives sur des sujets qui les concernent, dans le respect de leur autonomie et de leur droit à l'action collective. S'il y a lieu, des accords conclus entre les partenaires sociaux doivent être mis en œuvre à l'échelle de l'Union et de ses États membres.

c. La mise en place d'une aide pour renforcer la capacité des partenaires sociaux à promouvoir le dialogue social doit être encouragée.

117 Il y a aussi lieu de noter que le document de travail qui accompagne ce texte⁴⁹ souligne ce qui suit s'agissant du renforcement des capacités :

Bien que le renforcement des capacités soit d'abord et avant tout un processus ascendant qui dépend de la volonté et des efforts des partenaires sociaux, le socle souligne que les efforts déployés par les partenaires sociaux peuvent être complétés par les autorités publiques, dans le respect de l'autonomie des partenaires sociaux. Le renforcement des capacités vise à accroître la représentativité des partenaires sociaux ainsi que leurs capacités juridiques, opérationnelles et analytiques pour mener des négociations collectives et contribuer à l'élaboration des politiques. Ce soutien peut se traduire par l'instauration d'un cadre juridique et institutionnel approprié, qui attribue aux partenaires sociaux un rôle clair dans l'élaboration des politiques et prévoit également une aide financière.

118 Les notes explicatives susmentionnées exposent en outre l'acquis de l'Union applicable, notamment :

1. L'acquis de l'Union

a) La charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

Conformément à l'article 28 de la charte, les travailleurs et les employeurs, ou leurs organisations respectives, ont, conformément au droit communautaire 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 vertu de l'article 27 de la charte, les travailleurs ou leurs représentants doivent se voir garantir, aux

⁴⁹ [Document de travail des services de la Commission accompagnant le document : Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. Mise en place d'un socle européen des droits sociaux](#), Bruxelles, 26 avril 2017, SWD(2017) 201 final.

niveaux appropriés, une information et une consultation en temps utile, dans les cas et conditions prévus par le droit communautaire et les législations et pratiques nationales.

- 119 Il y a également lieu de rappeler que le préambule du socle mentionne plusieurs fois la charte sociale européenne et les conventions de l'OIT, notamment eu égard à l'interprétation et la mise en œuvre du socle :

Le socle européen des droits sociaux ne doit pas empêcher les États membres et les partenaires sociaux à l'échelle nationale de fixer des normes sociales plus ambitieuses. En particulier, aucun élément du socle européen des droits sociaux ne doit être interprété comme limitant ou altérant les droits et principes reconnus dans leur champ d'application respectif par le droit de l'Union, le droit international et les conventions internationales auxquelles l'Union ou tous les États membres sont parties, notamment la charte sociale européenne signée à Turin le 18 octobre 1961 et les conventions et recommandations pertinentes de l'Organisation internationale du travail.

- 120 À la lumière de ce qui précède, il est clair que le principe 8 s'appuie sur les articles 27 et 28 de la Charte des droits fondamentaux (et son interprétation), qui s'inspirent à leur tour de l'article 6 de la Charte sociale européenne (lequel se fonde à son tour sur les conventions pertinentes de l'OIT (voir sections a) et b)). Par conséquent, tant pour l'interprétation que pour la mise en œuvre du principe 8, il convient de tenir dûment compte de l'interprétation qui est donnée à la Charte sociale précitée et aux normes de l'OIT.

3.4.3 Droit dérivé

- 121 Dans plusieurs actes de droit dérivé de l'Union européenne (directives, règlements), un rôle particulier est attribué aux partenaires sociaux, à la négociation collective et aux conventions collectives pour réglementer les conditions de travail concrètes couvertes par ces actes.

- 122 Tant le préambule que les dispositions du « noyau dur » de ces actes législatifs secondaires comportent du texte visant à :

- obliger les États membres à prendre, conformément à leurs traditions et pratiques nationales, des mesures appropriées afin de favoriser le dialogue social entre les partenaires sociaux et à l'encourager (voir notamment [Directive 2006/54/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière d'emploi et de travail](#) (article 21 – « Dialogue social ») ; [Directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail](#)⁵⁰ (trente-troisième considérant et article 13 sur le dialogue social) ou
- encourager les États membres à autoriser les partenaires sociaux à conserver, négocier, conclure et appliquer des conventions collectives (voir notamment [Directive \(UE\) 2019/1152 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 relative à des conditions de travail transparentes et prévisibles dans l'Union européenne](#) (trente-huitième considérant et article 14 sur les conventions collectives)

- 123 S'agissant de l'acte de droit dérivé de l'UE le plus pertinent en ce qui concerne les salaires (minimaux), il convient bien sûr de se référer à la [Directive \(UE\) 2022/2041 du Parlement européen et du Conseil du 19 octobre 2022 relative à des salaires minimaux adéquats dans l'Union européenne](#)⁵¹. Son article 4 est ainsi libellé :

⁵⁰ Il est à noter que cette directive fait référence, dans son quatrième considérant, aux instruments internationaux et européens suivants relatifs aux droits humains : la Déclaration universelle des droits de l'homme, la Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, les pactes des Nations Unies relatifs aux droits civils et politiques et aux droits économiques, sociaux et culturels et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signés par tous les États membres. La convention n° 111 de l'Organisation internationale du travail (OIT) interdit la discrimination en matière d'emploi et de travail.

⁵¹ JO L 275 du 25.10.2022, p. 33-47.

Promotion des négociations collectives en vue de la fixation des salaires

1. Afin d'accroître la couverture des négociations collectives et de faciliter l'exercice du droit à la négociation collective en vue de la fixation des salaires, les États membres, avec la participation des partenaires sociaux et conformément au droit national et aux pratiques nationales :

a) favorisent la constitution et le renforcement des capacités des partenaires sociaux à s'engager dans des négociations collectives en vue de la fixation des salaires, en particulier au niveau sectoriel ou interprofessionnel ;

b) encouragent des négociations constructives, utiles et éclairées sur les salaires entre les partenaires sociaux, sur un pied d'égalité, dans le cadre desquelles les deux parties ont accès à des informations appropriées pour exercer leurs fonctions en ce qui concerne la négociation collective en vue de la fixation des salaires ;

c) prennent des mesures, le cas échéant, pour protéger l'exercice du droit à la négociation collective en vue de la fixation des salaires et pour protéger les travailleurs et les représentants syndicaux contre les actes de discrimination à leur encontre en matière d'emploi au motif qu'ils participent ou souhaitent participer à des négociations collectives en vue de la fixation des salaires ;

d) dans le but de promouvoir la négociation collective en vue de la fixation des salaires, prennent des mesures, le cas échéant, pour protéger les syndicats et les organisations d'employeurs participant ou souhaitant participer à la négociation collective contre tout acte d'ingérence des uns à l'égard des autres, soit directement, soit par leurs agents ou membres dans leur formation, leur fonctionnement ou leur administration.

2. En outre, chaque État membre dans lequel le taux de couverture des négociations collectives est inférieur à un seuil de 80 % prévoit un cadre offrant des conditions propices à la tenue de négociations collectives, soit sous la forme d'une loi après consultation des partenaires sociaux, soit sous la forme d'un accord avec lesdits partenaires sociaux. Cet État membre établit également un plan d'action pour promouvoir la négociation collective. L'État membre établit un tel plan d'action après consultation des partenaires sociaux ou en accord avec eux, ou encore, à la suite d'une demande conjointe des partenaires sociaux, d'un commun accord entre eux. Le plan d'action fixe un calendrier clair et des mesures concrètes pour augmenter progressivement le taux de couverture des négociations collectives, dans le plein respect de l'autonomie des partenaires sociaux. L'État membre réexamine son plan d'action régulièrement et le met à jour si nécessaire. Lorsqu'un État membre met à jour son plan d'action, il le fait après consultation des partenaires sociaux ou en accord avec eux, ou encore, à la suite d'une demande conjointe des partenaires sociaux, d'un commun accord entre eux. En tout état de cause, un tel plan d'action est réexaminé au moins tous les cinq ans. Le plan d'action et toute mise à jour sont rendus publics et notifiés à la Commission.

- 124 Il ressort également clairement des considérants que l'objectif principal de la directive, c.-à-d. la promotion, voire la protection de la négociation collective, doit être replacé dans le contexte des crises financières et économiques (récentes) et interprété en lien avec les instruments internationaux et européens relatifs aux droits humains de l'OIT, du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne (tels que présentés *supra*, sections 3.2, 3.3 et 3.4.1) :

(16) Alors que des négociations collectives solidement ancrées, en particulier au niveau sectoriel ou interprofessionnel, contribuent à garantir un niveau adéquat de protection offerte par des salaires minimaux, les structures traditionnelles de négociation collective se sont érodées au cours des dernières décennies, en raison notamment d'un glissement structurel de l'économie vers des secteurs moins

syndicalisés et du déclin de l'affiliation syndicale, lié en particulier à des pratiques antisyndicales et à l'augmentation des formes de travail précaires et atypiques. En outre, les négociations collectives sectorielles et interprofessionnelles ont été remises en cause dans certains États membres à la suite de la crise financière de 2008. Or, la négociation collective au niveau sectoriel et interprofessionnel est essentielle pour parvenir à un niveau adéquat de protection offerte par des salaires minimaux et doit donc être encouragée et renforcée.

(24) Dans un contexte de baisse de la couverture des négociations collectives, il est essentiel que les États membres promeuvent les négociations collectives, facilitent l'exercice du droit à la négociation collective sur la fixation des salaires et améliorent ainsi la fixation des salaires prévue par des conventions collectives pour améliorer la protection des travailleurs offerte par des salaires minimaux. Les États membres ont ratifié la convention n° 87 de l'OIT sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical (de 1948) et la convention n° 98 de l'OIT sur le droit d'organisation et de négociation collective (de 1949). Le droit de négociation collective est reconnu par ces conventions de l'OIT, par la convention n° 151 de l'OIT sur les relations de travail dans la fonction publique (de 1978) et la convention n° 154 de l'OIT sur la négociation collective (de 1981), ainsi que par la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et la charte sociale européenne. Les articles 12 et 28 de la Charte garantissent respectivement la liberté de réunion et d'association et le droit de négociation et d'actions collectives. Selon son préambule, la Charte réaffirme ces droits tels qu'ils résultent notamment de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et des chartes sociales adoptées par l'Union et par le Conseil de l'Europe. Les États membres devraient prendre, s'il y a lieu et conformément au droit national et aux pratiques nationales, des mesures visant à promouvoir la négociation collective en matière de fixation des salaires. Ces mesures pourraient comprendre, entre autres, des mesures visant à faciliter l'accès des représentants syndicaux aux travailleurs.

- 125 Pour de plus amples orientations sur le contenu et les objectifs de la directive, en particulier en vue de la transposition par les États membres, on pourra se reporter au rapport du groupe d'experts de la Commission européenne sur la transposition de la Directive (UE) 2022/2041 relative à des salaires minimaux adéquats dans l'Union européenne⁵².

4 La loi

4.1 Principes généraux

- 126 Pour apprécier la situation en Belgique au regard de l'article 6§2 de la Charte sociale européenne, les éléments suivants sont à prendre en compte comme point de départ :
- 127 Le droit de négociation collective est un droit fondamental qui revêt une signification particulière. En témoigne l'importance qui lui est attachée notamment par les déclarations et les conventions (fondamentales) de l'OIT et par la Charte sociale européenne du Conseil de l'Europe, ainsi que par la jurisprudence de leurs organes de contrôle respectifs – la CEACR, le Comité de la liberté syndicale et le Comité européen des droits sociaux. Il est à noter que cela tient non seulement à la volonté de garantir le droit de négociation collective en tant que tel, mais aussi aux conséquences possibles d'un respect insuffisant ou d'un non-respect du

⁵² Commission européenne, [Report Expert Group Transposition of Directive \(EU\) 2022/2041 on adequate minimum wages in the European Union](#), novembre 2023, p. 75 ; pour l'article 4, voir en particulier les pages 21 à 27.

droit de négociation collective sur le contexte sociopolitique plus large ou sur la réalisation d'autres droits fondamentaux des travailleurs. Ainsi, entre autres :

- la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR) de l'OIT définit la négociation collective comme « l'une des principales et des plus utiles institutions depuis la fin du XIX^e siècle », qui contribue « à la paix sociale » et constitue ainsi « un instrument efficace permettant de s'adapter aux changements économiques, sociopolitiques et technologiques » (voir *supra*, § 81) ;
- la Déclaration du centenaire de l'OIT pour l'avenir du travail définit la négociation collective comme « un fondement essentiel sur lequel repose l'ensemble des activités de l'OIT et contribue au succès des politiques et des décisions adoptées dans ses États Membres » (voir *supra*, § 70) ;
- la Charte sociale européenne révisée elle-même considère que le droit de négociation collective est « essentiel à la jouissance d'autres droits fondamentaux, notamment [...] la rémunération équitable » (voir *supra*, § 95).

128 De tous les instruments internationaux et européens relatifs aux droits humains et des extraits de jurisprudence cités plus haut dans la partie 3, il ressort aussi on ne peut plus clairement que le droit de négociation collective a non seulement une dimension « statique », mais encore un caractère dynamique ; cela requiert une action spécifique de la part des États membres afin d'encourager et de promouvoir la négociation collective, tout en respectant l'autonomie des syndicats et des organisations d'employeurs. Voir à ce propos, entre autres : l'article 4 de la convention n° 98 de l'OIT et la jurisprudence y afférente de la CEACR et du Comité de la liberté syndicale (voir *supra*, §§ 74 et 80-81), l'article 6§2 de la Charte sociale européenne et la jurisprudence y afférente du Comité européen des droits sociaux (voir *supra*, §§ 92 et 95-96), le principe 8 du Socle européen des droits sociaux ou l'article 4 de la directive 2022/2014 relative à des salaires minimaux adéquats (voir *supra*, §§ 115-120 et 123-124).

129 Partant, en vertu de tous les instruments internationaux et européens relatifs aux droits humains susmentionnés, le droit de négociation collective ne peut en principe être restreint ou limité, sauf circonstances ou conditions particulières limitativement définies. Selon l'article G, paragraphe 1 de la Charte sociale révisée, qui est invoqué dans la présente réclamation, cela implique notamment que :

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.

130 Et même si, en vertu de l'article G, paragraphe 1 (ou d'autres instruments internationaux ou européens relatifs aux droits humains), des restrictions ou limitations énumérées limitativement étaient autorisées, elles devront respecter au moins le niveau de protection prévu par les normes internationales et la jurisprudence. Qui plus est, aucun de ces instruments ne mentionne explicitement des « raisons liées à une crise (économique) », comme dans la situation en cause dans la présente réclamation.

131 Au contraire, des « raisons liées à une crise (économique) » ne sauraient avoir pour conséquence une régression ou une réduction de droits fondamentaux tels que le droit à la négociation collective ou le droit à une rémunération équitable. Les mesures prises sont donc elles-mêmes encadrées par des conditions très strictes : elles doivent être exceptionnelles, limitées dans le temps et assorties de garanties supplémentaires appropriées afin de protéger le niveau de vie des travailleurs (voir *supra*, en particulier § 82 pour la jurisprudence du Comité de la liberté syndicale de l'OIT, paragr. 1456 à 1458 et 1461, et §§ 98-100 pour la jurisprudence du Comité européen des droits sociaux).

- 132 Ces principes serviront de base pour l'appréciation de la conformité de la situation de la Belgique avec l'article 6§2 de la Charte, lu en combinaison avec l'article G, paragraphe 1.

4.2 Conditions justifiant des restrictions selon l'article G, paragraphe 1

- 133 Pour satisfaire aux prescriptions de l'article 6§2 de la Charte, le gouvernement doit montrer que les restrictions imposées au droit de négociation collective sont conformes à l'article G, paragraphe 1 de la Charte. Les conditions suivantes doivent être remplies conjointement.

4.2.1 Restrictions

- 134 Les aspects ci-dessous de la loi de 1996 relative à la norme salariale, telle que modifiée en 2017, sont à considérer comme des restrictions apportées au droit de négociation collective (article 6§2 de la Charte).

a) Ingérence préalable dans la négociation collective

- 135 En l'espèce, en fixant préalablement la marge maximale disponible pour les augmentations de salaire, les autorités commettent un acte d'ingérence dans le processus de négociation collective avant même le début de la négociation, restreignant ainsi considérablement le cadre des négociations avant que celles-ci n'aient commencé, au détriment des intérêts défendus par les syndicats.

b) Fixation unilatérale par les autorités des paramètres servant à déterminer l'évolution salariale

- 136 Sans s'attarder sur les nombreuses critiques qui peuvent être formulées sur les paramètres introduits dans la loi de 1996 aux fins du calcul de la marge maximale disponible, il est essentiel de souligner que ces paramètres ont été imposés unilatéralement par les autorités.
- 137 Ces paramètres induisent une marge maximale disponible si restreinte que les organisations représentant les employeurs n'ont pour ainsi dire aucun intérêt à négocier.

c) Entrave à l'autonomie des parties

- 138 L'autonomie des partenaires sociaux dans la négociation collective constitue un aspect fondamental des principes de la liberté syndicale.
- 139 Or, en imposant unilatéralement les paramètres de calcul de l'augmentation maximale du coût salarial, sans aucune possibilité de dérogation, et en imposant à l'avance la marge maximale disponible obligatoire, les autorités portent gravement atteinte à l'autonomie des parties à la négociation collective et ce, à titre permanent.
- 140 En outre, dès lors que les augmentations salariales sont limitées par la loi, l'une des parties à la négociation (les organisations représentant les employeurs) a peu d'intérêt à y recourir, ce qui empêche l'élaboration d'accords équilibrés, satisfaisants pour toutes les parties concernées. Cette situation crée un déséquilibre entre les parties à la négociation collective.

d) Application générale et application illimitée et récurrente dans le temps de la limitation des augmentations salariales

- 141 Les restrictions imposées par la loi de 1996 sont d'application générale pour l'ensemble du secteur privé et le mécanisme litigieux de la loi est applicable pour une durée indéterminée.
- 142 En effet, même s'il est appliqué à chaque fois pour des périodes successives de deux ans, cette périodicité n'enlève rien au caractère permanent du dispositif.

e) Conclusions provisoires

- 143 Comme nous l'avons vu, la situation en droit comporte d'importantes restrictions au droit de négociation collective tel que garanti par l'article 6§2 de la Charte. En conséquence, ces

restrictions doivent être justifiées à l'aune des conditions posées par l'article G, paragraphe 1 de la Charte révisée.

4.2.2 « prescrites par la loi »

- 144 S'agissant du critère selon lequel les restrictions doivent « prévues par la loi », tant la loi originelle de 1996 que sa version révisée de 2017 semblent satisfaire à cette exigence. Il y a toutefois lieu de noter que, dans les deux cas, elles ont été imposées unilatéralement par le Gouvernement belge.
- 145 Cependant, il convient de rappeler que le Comité de la liberté syndicale de l'OIT s'est clairement prononcé en ce sens : « Sont contraires au principe de la négociation collective volontaire, consacré par la convention n° 98, les dispositions législatives qui interdisent la négociation d'augmentations salariales venant en sus des indemnités du coût de la vie. Une telle restriction ne pourrait être admissible que si elle reste dans le cadre d'une politique de stabilisation économique, et encore ne devrait-elle être appliquée qu'à titre exceptionnel, limitée au strict nécessaire et ne pas dépasser une durée raisonnable. » Il a souligné qu'une telle restriction devrait être « accompagnée de garanties » et que sa période d'application devrait être limitée dans le temps (voir notamment § 81 pour la jurisprudence du Comité de la liberté syndicale de l'OIT, paragr. 1456 à 1458 et 1461, et §§ 98-99 pour la jurisprudence du Comité européen des droits sociaux). Dans la situation visée par la présente réclamation, les partenaires sociaux non seulement se voient « interdire » de négocier des augmentations de salaire, mais encore s'exposent à des sanctions (financières) au cas où ils le feraient néanmoins.
- 146 De surcroît, en ce qui concerne plus particulièrement la fixation des paramètres/critères en vue d'une éventuelle augmentation des salaires, le Comité de la liberté syndicale de l'OIT a souligné que la « détermination des critères à prendre en compte par les parties pour fixer les salaires [...] est matière à négociation entre celles-ci » et qu'il ne revient donc pas au gouvernement de les déterminer unilatéralement (voir *supra*, § 82, jurisprudence du CLS, paragr. 1465).
- 147 La commission d'experts (CEACR) de l'OIT a elle aussi souligné que les conventions collectives « doivent pouvoir fixer des conditions de travail plus favorables que celles prévues par la loi ; en effet, dans le cas contraire, la négociation collective n'aurait pas de raison d'être » (voir *supra*, § 81).

4.2.3 « buts légitimes »

- 148 L'article G, paragraphe 1 de la Charte révisée énumère plusieurs buts considérés comme légitimes et susceptibles de justifier une restriction. Parmi ceux figurant dans la liste, « protéger l'ordre public » est probablement le seul que le gouvernement pourrait mentionner *in fine*.
- 149 Cependant, pour « protéger l'ordre public » il ne suffit pas de mettre en avant des considérations économiques. Cette interprétation est confirmée par la jurisprudence internationale et européenne selon laquelle des raisons liées à une crise (économique) ne sauraient avoir pour conséquence une régression ou une réduction de droits fondamentaux tels que le droit à la négociation collective ou le droit à une rémunération équitable. Les mesures prises sont donc elles-mêmes encadrées par des conditions très strictes : elles doivent être exceptionnelles, limitées dans le temps et assorties de garanties supplémentaires appropriées afin de protéger le niveau de vie des travailleurs (voir *supra*, en particulier § 82 pour la jurisprudence du Comité de la liberté syndicale de l'OIT, paragr. 1456 à 1458 et 1461, et §§ 98-100 pour la jurisprudence du Comité européen des droits sociaux).
- 150 Par ailleurs, les organisations réclamantes considèrent que le gouvernement ne peut invoquer l'objectif de « garantir le respect des droits et des libertés d'autrui », au premier chef parce que ni les « ajustements financiers » ni la « sauvegarde préventive de la compétitivité » (à laquelle il est fait référence dans l'intitulé de la loi de 1996) ne peuvent être présumés remplir cette

condition, puisqu'il ne s'agit pas de droits ou libertés au sens de la Charte (ou de la Convention). Selon elles, au contraire, la loi de 1996 constitue clairement une restriction ou une entrave au droit de négociation collective ainsi qu'au droit des travailleurs à une rémunération équitable, deux droits qui sont des droits au sens de la Charte (article 6§2 et article 4 respectivement).

- 151 Juridiquement parlant, cela veut dire que les restrictions ne reposent pas sur des « buts légitimes ». Par conséquent, les conditions prévues au paragraphe 1 de l'article G de la Charte révisée ne sont pas remplies et il y a violation de l'article 6§2.

4.2.4 « nécessaires dans une société démocratique »

- 152 Mais même si le Comité ne suivait pas ce raisonnement, il devrait encore apprécier si les restrictions étaient « nécessaires dans une société démocratique ». Ce (dernier) point du paragraphe 1 de l'article G de la Charte révisée requiert une analyse particulièrement détaillée, prenant en compte au moins les éléments suivants.

a) Principes généraux

- 153 Avant toute chose, il est important de définir plus précisément les principes généraux de l'évaluation.
- 154 D'une manière générale, les « Principes généraux » du cadre juridique de l'article 6§2 de la Charte, tels que décrits plus haut, serviront de point de départ.
- 155 Le degré de justification de la restriction doit être élevé dans la mesure où au moins la modification apportée en 2017 constitue une régression par rapport à la loi antérieure de 1996. Même en supposant qu'avec le texte originel, les principes énoncés à l'article 6§2 de la Charte étaient « effectivement mis en œuvre » (article G, paragraphe 1), cette régression doit être dûment justifiée.
- 156 En outre, il importe de tenir compte de tous les documents internationaux auxquels il est fait référence dans l'analyse qui suit.
- 157 Par ailleurs, le test de proportionnalité impose d'examiner différents éléments, comme la question de savoir si d'autres mesures, moins intrusives, étaient possibles.
- 158 Enfin, les raisons invoquées pour justifier la restriction doivent être analysées. À cet égard, une attention particulière doit être portée à « l'analyse économique » exposée à l'annexe 6.3. Cette analyse montre qu'il n'y avait pas, ou pas assez (sur le plan économique), d'éléments justifiant la révision de 2017.
- 159 Dans ce contexte, les organisations réclamantes souhaitent réitérer et porter à l'attention du Comité les considérations suivantes :

b) Ingérence préalable dans la négociation collective

- 160 Même si le Comité de la liberté syndicale (CLS) a déjà accepté que les autorités puissent intervenir à défaut d'accord entre les partenaires sociaux, il indique clairement que cela ne s'applique qu'aux cas où elles interviennent après avoir constaté l'absence d'accord. (Voir § 82)

c) Fixation unilatérale par les autorités des paramètres servant à déterminer l'évolution salariale

- 161 En application de la convention n° 98, il est établi de longue date que la « *détermination des critères à prendre en compte par les parties pour fixer les salaires [...] est matière à négociation entre celles-ci* » (voir *supra*, § 82, jurisprudence du CLS, paragr. 1465). Si les partenaires sociaux souhaitent définir ces critères, ils devraient être en mesure de déterminer eux-mêmes les paramètres à prendre en compte pour déterminer l'augmentation maximale du coût salarial.

d) Entrave à l'autonomie des parties

- 162 L'autonomie des partenaires sociaux dans la négociation collective constitue un aspect fondamental des principes de la liberté syndicale.
- 163 Alors que la version actuelle de la loi relative à la norme salariale pose déjà problème au regard de la convention n° 98, car elle restreint considérablement l'autonomie de l'une des parties à la négociation collective (les organisations représentant les travailleurs) au profit de l'autre partie (les organisations représentant les employeurs), le paragraphe 2 de l'article 7 de la loi de 1996 illustre parfaitement les restrictions imposées par ce texte à l'autonomie des parties, puisque cette disposition va jusqu'à permettre aux autorités de réduire à néant tout accord conclu entre les partenaires sociaux qui consacrerait une augmentation salariale maximale excédant la marge salariale maximale disponible calculée conformément à l'article 5, § 2 par le secrétariat du CCE.
- 164 En ce sens, il convient de rappeler que selon la commission d'experts de l'OIT (CEACR), il faut s'efforcer de « réduire au minimum le risque d'ingérence des autorités publiques dans les négociations bipartites » (voir *supra*, § 81). Le Comité de la liberté syndicale (CLS) a de même souligné que « les autorités publiques devraient s'abstenir de toute intervention de nature à limiter ce droit ou à en entraver l'exercice légal » et que « les limitations à la négociation collective de la part des autorités publiques devraient être précédées de consultations avec les organisations de travailleurs et d'employeurs en vue de rechercher l'accord des parties » (voir § 82).

e) Application générale et application illimitée et récurrente dans le temps de la limitation des augmentations salariales

- 165 Comme le CLS l'a déjà souligné, « *si, au nom d'une politique de stabilisation, un gouvernement considère que le taux des salaires ne peut pas être fixé librement par voie de négociations collectives, une telle restriction devrait être appliquée comme une mesure d'exception, limitée à l'indispensable, elle ne devrait pas excéder une période raisonnable et elle devrait être accompagnée de garanties appropriées en vue de protéger le niveau de vie des travailleurs* ». S'il a déjà reconnu la nécessité d'une politique de modération salariale en cas de crise, il a clairement indiqué que cela doit se limiter aux secteurs confrontés à la crise. (Voir *supra*, § 82)
- 166 Les restrictions imposées par les autorités doivent par conséquent être exceptionnelles, nécessaires et limitées dans le temps. La loi de 1996 ne remplit aucune de ces conditions.
- 167 En outre, le Comité de la liberté syndicale a déjà estimé que « *le recours répété à des restrictions législatives de la négociation collective ne peut, à long terme, qu'avoir un effet néfaste et déstabilisant sur le climat des relations professionnelles, compte tenu que de telles mesures privent les travailleurs d'un droit fondamental et d'un moyen de promouvoir leurs intérêts économiques et sociaux* » et que « *des restrictions à la négociation collective pendant trois ans ont une durée excessive* ». (Voir *supra*, § 82)

f) Conclusions provisoires

- 168 S'agissant des justifications possibles des restrictions apportées au droit de négociation collective, le fait qu'aucun des éléments examinés ci-dessus n'ait été « nécessaire dans une société démocratique » montre qu'il y a violation de l'article 6§2 de la Charte (même si le Comité ne suivait pas le raisonnement exposé sous « buts légitimes » (voir *supra*)).

5 Considérations finales

169 Les organisations réclamantes sont donc d'avis que le Comité devrait conclure que ni la loi de 1996 ni les modifications de 2017 ne sont conformes à l'article 6§2 et à l'article G, paragraphe 1, de la Charte sociale européenne révisée.

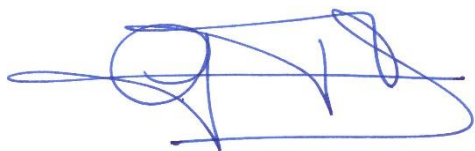
Fait à Bruxelles, le 6 février 2024

Pour la Confédération européenne des syndicats (CES),

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Esther Lynch'.

Esther Lynch, secrétaire générale de la CES

Pour la CGSLB/ACLVB,

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Gert Truyens'.

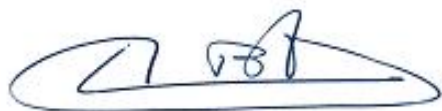
Gert Truyens, président de la CGSLB

Pour la CSC/ACV,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Ann Vermorgen'.

TF2400553
Ann Vermorgen, présidente de la CSC

Pour la FGTB/ABVV,

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Thierry Bodson'.

Thierry Bodson, président de la FGTB