

## L'INTERVENTION DU JUGE DES RÉFÉRÉS SUR REQUÊTE UNILATÉRALE EN CAS DE CONFLIT COLLECTIF: CONTRAIRE À LA CHARTRE SOCIALE EUROPÉENNE?\*

**Dieter DEJONGHE et Fabienne RAEPSAET,**  
*Avocats Claeys & Engels*

---

\* Voyez aussi l'article de J.-F. NEVEN, « Les piquets de grève, la procédure sur requête unilatérale et les pouvoirs du juge des référés après la décision du Comité européen des droits sociaux du 13 septembre 2011 », *R.D.S.*, 2012, pp. 389-428.



---

**SOMMAIRE**

<b>1</b>	<b>Introduction</b>	81
<b>2</b>	<b>Contexte juridique</b>	82
2.1	La Charte sociale européenne et les dispositions pertinentes	82
2.2	Le Comité européen des droits sociaux et son rôle d'avis	83
2.3	Résolutions ou recommandations du Comité des ministres	86
2.4	Effet de l'article 6, § 4 de la Charte sociale européenne dans l'ordre juridique interne	87
<b>3</b>	<b>Premier mécanisme de contrôle : contrôle effectué sur la base des rapports nationaux</b>	94
3.1	Introduction	94
3.2	Procédure	95
3.3	Examen des rapports nationaux et conclusions du Comité européen des droits sociaux concernant la Belgique	97
3.3.1	Premier rapport national et conclusions de 1995 du Comité européen des droits sociaux (cycle de contrôle XIII-2)	98
3.3.1.1	Premier rapport national (période 1991-1992)	98
3.3.1.2	Conclusions de 1995 du Comité européen des droits sociaux	101
3.3.1.3	Nos observations	102
3.3.2	Second rapport national et conclusions de 1996 du Comité européen des droits sociaux (cycle de contrôle XIII-4)	104
3.3.2.1	Second rapport national (période 1993-1994)	104
3.3.2.2	Conclusions de 1996 du Comité européen des droits sociaux	106
3.3.2.3	Nos observations	106
3.3.3	Troisième rapport national et conclusions de 1998 du Comité européen des droits sociaux (cycle XIV-1)	107
3.3.3.1	Troisième rapport national (période 1995-1996)	107
3.3.3.2	Conclusions XIV-1 de 1998 du Comité européen des droits sociaux	107
3.3.3.3	Nos observations	108
3.3.4	Cinquième rapport national et conclusions de 2000 du Comité européen des droits sociaux (cycle XV-1)	108
3.3.4.1	Cinquième rapport national (période 1997-1998)	108
3.3.4.2	Conclusions XV-1 de 2000 du Comité européen des droits sociaux	109
3.3.4.3	Nos observations	109
3.3.5	Septième rapport national et conclusions de 2002 du Comité européen des droits sociaux (cycle XVI-1)	110
3.3.5.1	Septième rapport national (période 1999-2000)	110
3.3.5.2	Observations de la FGTB et de la CSC concernant le septième rapport national	113

3.3.5.3	Conclusions XVI-1 de 2002 du Comité européen des droits sociaux	116
3.3.5.4	Rapport du Comité gouvernemental	118
3.3.5.5	Nos observations	118
3.3.6	Neuvième rapport national et conclusions de 2004 du Comité européen des droits sociaux (cycle XVII-1)	125
3.3.6.1	Neuvième rapport national (période 2001-2002)	125
3.3.6.2	Conclusions XVII-1 de 2004 du Comité européen des droits sociaux	126
3.3.6.3	Rapport de 2005 du Comité gouvernemental	127
3.3.6.4	Nos observations	128
3.3.7	Onzième rapport national et conclusions de 2006 du Comité européen des droits sociaux (cycle XVIII-1)	129
3.3.7.1	Addendum au onzième rapport national (période 2003-2004)	129
3.3.7.2	Conclusions XVIII-1 de 2006 du Comité européen des droits sociaux	129
3.3.7.3	Rapport de 2007 du Comité gouvernemental	130
3.3.7.4	Nos observations	130
3.3.8	Quatrième rapport national relatif à la CSER et conclusions de 2010 du Comité européen des droits sociaux (cycle 2010)	132
3.4	Conclusion	132
<b>4</b>	<b>Second mécanisme de contrôle : contrôle effectué dans le cadre de la réclamation collective n° 59/2009</b>	134
4.1	Introduction	134
4.2	Procédure	135
4.3	Le rapport du 16 septembre 2011 du Comité européen des droits sociaux suite à la réclamation collective n° 59/2009 contre la Belgique	137
4.3.1	Introduction	137
4.3.2	Les piquets de grève	139
4.3.2.1	La position des parties	139
4.3.2.2	L'avis du Comité européen des droits sociaux	140
4.3.2.3	Nos observations	142
4.3.3	La procédure sur requête unilatérale : restriction à l'exercice du droit de grève ?	151
4.3.4	La procédure sur requête unilatérale : restriction compatible avec la Charte sociale européenne ?	157
4.3.4.1	La jurisprudence dite 'incohérente' des tribunaux nationaux	158
4.3.4.2	Manque d'équité procédurale ?	160
4.3.4.3	Manque de proportionnalité	167
<b>5</b>	<b>Conclusion</b>	168

*Dans son avis du 13 septembre 2011, le Comité européen des droits sociaux a conclu à l'existence de restrictions au droit de grève qui violeraient l'article 6, § 4 de la Charte sociale européenne en Belgique.*

*Sur le fond, le Comité considère que les travailleurs grévistes peuvent former des piquets de grève mais que ceux-ci n'ont pas le droit d'entraver l'accès à l'entreprise aux travailleurs non-grévistes. En ce qui concerne la Belgique, selon le Comité, les juges interdiraient des piquets de grève dans des cas où il n'y a pas blocage de l'accès à l'entreprise et la jurisprudence serait incohérente. Cette position est étonnante car dans le cadre des ordonnances que le Comité a examinées, il y avait blocage de l'accès à l'entreprise. Ces ordonnances sont par ailleurs conformes à la jurisprudence traditionnelle des cours d'appel belges, qui considèrent, à l'instar du Comité, que les travailleurs grévistes peuvent former un piquet de grève, mais que l'entrave de l'accès à l'entreprise aux travailleurs non-grévistes ne constitue pas l'exercice du droit de grève. Cette position est également celle du Comité de la liberté syndicale de l'O.I.T. et celle de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations de l'O.I.T.*

*Sur l'aspect procédural, qui explique en grande partie les conclusions du Comité, celui-ci estime qu'en pratique, la procédure sur requête unilatérale est contraire à l'exigence d'équité procédurale. Cette position est exclusivement relative aux piquets de grève qui n'entravent pas l'accès à l'entreprise, et non aux piquets de grève qui entravent l'accès à l'entreprise. La position du Comité est critiquable car elle ne nous semble pas tenir compte du fait que le caractère équitable de la procédure doit être apprécié tenant compte de tous les stades de la procédure (en ce compris la possibilité d'une tierce opposition).*

*In zijn advies van 13 september 2011 oordeelde het Europees comité van sociale rechten dat er in België sprake is van beperkingen van het stakingsrecht die strijdig zijn met artikel 6, § 4 van het Europees sociaal handvest.*

*Wat de grond van de zaak betreft, oordeelt het Comité dat stakers een stakingspiket mogen vormen maar dat zij niet het recht hebben om de toegang tot de onderneming voor niet-stakers te belemmeren. Wat België betreft, zouden de rechtbanken volgens het Comité stakingspiketten verbieden in situaties waarin geen sprake is van een blokkade van de toegang tot de onderneming en zou de rechtspraak incoherent zijn. Dit standpunt verbaast, aangezien in de beschikkingen die het Comité heeft geanalyseerd telkens sprake was van een blokkade van de toegang tot de onderneming. Deze beschikkingen zijn trouwens in overeenstemming met de traditionele rechtspraak van de Belgische hoven van beroep die, zoals het Comité, van oordeel zijn dat stakers een stakingspiket mogen vormen, maar dat de belemmering van de toegang tot de onderneming voor niet-stakers geen deel uitmaakt van het stakingsrecht. Dit standpunt is eveneens het standpunt van het Comité van de syndicale vrijheid van de IAO en van de Commissie van deskundigen op het gebied van de naleving van de conventies en aanbevelingen van de IAO.*

---

*Wat het procedurele aspect betreft, dat in grote mate de conclusies van het Comité verklaart, oordeelt het Comité dat in de praktijk de procedure op eenzijdig verzoekschrift strijdig is met het recht op een eerlijk proces. Dit standpunt heeft enkel betrekking op stakingspiketten die de toegang tot de onderneming niet belemmeren en niet op stakingspiketten die de toegang tot de onderneming belemmeren. Het standpunt van het Comité is vatbaar voor kritiek nu het ons inziens geen rekening houdt met het feit dat het recht op een eerlijk proces moet beoordeeld worden rekening houdende met alle fasen van de procedure (daarin begrepen de mogelijkheid van derdenverzet).*

## 1. Introduction

1. Le 16 septembre 2011, le Comité européen des droits sociaux a remis son rapport sur le fondement de la réclamation collective introduite le 22 juin 2009 à l'encontre de la Belgique par les trois grandes organisations syndicales belges<sup>(1)</sup> et la Confédération européenne des syndicats (CES) (réclamation collective n° 59/2009).

Dans leur réclamation, les organisations syndicales affirmaient que l'intervention du juge belge des référés sur requête unilatérale en cas de conflit collectif serait contraire à l'article 6, § 4 de la Charte sociale européenne, dans la mesure où elle conduirait à des restrictions aux activités des piquets de grève qui ne seraient pas conformes à cette disposition.

Dans son rapport du 16 septembre 2011, le Comité européen des droits sociaux indique qu'il a conclu par huit voix contre quatre à l'existence, en Belgique, de restrictions au droit de grève qui violent l'article 6, § 4 de la Charte sociale européenne.

Le Comité européen des droits sociaux avait déjà émis cet avis dans le cadre du premier mécanisme de contrôle mis en place par la Charte sociale européenne, sur la base des rapports nationaux périodiques qui lui ont été transmis par le gouvernement belge.

2. Dans la présente contribution, nous avons tenté de déterminer pour quelles raisons et dans quelle mesure le Comité européen des droits sociaux a conclu à l'existence de telles restrictions, d'abord dans le cadre du premier mécanisme de contrôle (procédure de rapports) (titre 3) et ensuite dans le cadre du second mécanisme de contrôle (système de réclamations collectives) (titre 4). Nous nous sommes penchés dans ce cadre sur les deux questions essentielles soulevées par la réclamation collective précitée, à savoir le blocage de l'accès à l'entreprise et le recours à la procédure en référé sur requête unilatérale.

Comme nous le verrons, il nous apparaît que le Comité européen des droits sociaux est d'avis que l'entrave de l'accès à l'entreprise par un piquet de grève ne constitue pas l'exercice du droit de grève (ou droit à des actions collectives). Le Comité rejette ainsi la notion de « *blocage pacifique* » utilisée par les organisations syndicales belges. Ce sont des aspects procéduraux (en particulier l'absence des organisations syndicales belges dans les procédures sur requête unilatérale) qui conduisent finalement le Comité à conclure, à tort selon nous, à une absence de conformité du droit belge à la Charte sociale européenne, considérant que la procédure sur requête unilatérale pourrait, en pratique, conduire à des restrictions au droit de grève.

Nous proposons avant notre analyse un aperçu du contexte juridique dans le cadre duquel ces avis ont été rendus et apportons à ce titre quelques précisions concernant la Charte sociale européenne et son effet dans l'ordre juridique interne, ainsi que sur le rôle du Comité européen des droits sociaux (titre 2).

---

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

Nous concluons enfin sur la question de savoir si et dans quelle mesure la situation de la Belgique serait contraire à l'article 6, § 4 de la Charte sociale européenne en raison des interventions du juge belge des référés sur requête unilatérale en cas de conflit collectif et ce, au regard de l'avis du Comité européen des droits sociaux (titre 5).

## 2. Contexte juridique

### 2.1. La Charte sociale européenne et les dispositions pertinentes

3. La Charte sociale européenne a été adoptée le 18 mai 1961 à Turin (STE n° 035) en vue de garantir un certain nombre de droits sociaux et économiques de l'Homme. Elle est considérée comme la prolongation de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, pour ce qui concerne les droits économiques et sociaux. La Charte sociale européenne a fait l'objet d'une version révisée, adoptée le 3 mai 1996 à Strasbourg.

Les droits économiques et sociaux énoncés par la Charte sociale européenne<sup>(2)</sup> peuvent être acceptés d'une manière sélective par les États parties contractantes à condition de respecter un nombre minimal d'acceptations (système d'acceptation « à la carte »<sup>(3)</sup>).

4. Deux mécanismes de contrôle de la conformité des droits nationaux aux dispositions de la Charte sociale européenne ont été mis en place. Le premier mécanisme de contrôle a lieu sur la base de rapports nationaux périodiques établis par les États parties contractantes. Le second mécanisme de contrôle est un système de réclamations collectives, instauré par un Protocole additionnel à la Charte sociale européenne<sup>(4)</sup>. Le Conseil européen des droits sociaux intervient dans le cadre des deux mécanismes de contrôle précités.

Ces mécanismes sont détaillés ci-après aux titres 3 et 4.

5. Dans le cadre de la question qui nous occupe, le Conseil européen des droits sociaux s'est positionné sur la situation de la Belgique au regard des dispositions suivantes de la Charte sociale européenne.

L'article 6, relatif au droit de négociation collective, contenu dans la Partie II de la Charte, qui prévoit en son paragraphe 4 :

*« En vue d'assurer l'exercice effectif du droit de négociation collective, les Parties (...) reconnaissent :*

(2) Sauf précision contraire, l'appellation « Charte sociale européenne » sera utilisée indifféremment dans le cadre de la présente contribution pour désigner l'une ou l'autre version.

(3) C. SCIOTTI, « L'applicabilité de la Charte sociale européenne dans l'ordre juridique des États contractants », in *Droits sociaux et droit européen, Bilan et perspective de la protection normative*, in J.-F. FLAUSS (dir.), *Droit et Justice*, n° 39, Bruylant-Nemésis, 2002, p. 217.

(4) Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives, adopté à Strasbourg le 9 novembre 1995.



4 *le droit des travailleurs et des employeurs à des actions collectives en cas de conflits d'intérêt, y compris le droit de grève, sous réserve des obligations qui pourraient résulter des conventions collectives en vigueur.* »

L'article G de la Charte sociale européenne révisée (ancien article 31), relatif aux « restrictions », qui prévoit:

« 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.* »

Par ailleurs, l'Annexe à la Charte révisée, Partie II, article 6, § 4, qui prévoit :

« *Il est entendu que chaque Partie peut, en ce qui la concerne, réglementer l'exercice du droit de grève par la loi, pourvu que toute autre restriction éventuelle à ce droit puisse être justifiée aux termes de l'article G.* »

## 2.2. Le Comité européen des droits sociaux et son rôle d'avis

6. Le Comité européen des droits sociaux (dénommé jusqu'en 1998 « *Comité d'experts indépendants* ») a été institué par la Charte sociale européenne. Il s'agit d'un comité d'experts qui intervient dans le cadre des deux mécanismes de contrôle institués par la Charte sociale européenne et le Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives, adopté à Strasbourg le 9 novembre 1995.

7. Le Comité européen des droits sociaux est aujourd'hui composé d'au moins quinze membres, désignés pour des mandats de six ans, sur la base d'une liste d'« *experts indépendants de la plus haute intégrité et d'une compétence reconnue dans les matières sociales internationales qui sont proposés par les États Parties contractantes* »<sup>(5)</sup>.

La Charte sociale européenne originaire prévoyait une désignation des membres du Comité européen des droits sociaux (alors « *Comité d'experts indépendants* ») par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe<sup>(6)</sup>. Aux fins d'améliorer l'indépendance des membres du Comité européen des droits sociaux, le Protocole portant amendement à la Charte sociale européenne du 21 octobre 1991 a apporté une modification à ce sujet, prévoyant l'élection des membres du Comité par l'Assemblée parlemen-

(5) Article 25 de la Charte sociale européenne, adoptée à Turin le 18 mai 1961.

(6) Article 25 de la Charte sociale européenne, adoptée à Turin le 18 mai 1961.

taire. Le rapport explicatif relatif au Protocole de 1991 indique à ce sujet : « Afin de renforcer l'indépendance des experts, il est prévu qu'ils ne seront plus désignés par le Comité des ministres mais élus par l'Assemblée parlementaire, à partir d'une liste dressée par les Parties contractantes. »<sup>(7)</sup> Le Protocole précité n'est toutefois pas entré en vigueur. Les membres du Comité européen des droits sociaux sont, à ce jour, toujours désignés par le Comité des ministres.

**8.** Le Comité européen des droits sociaux établit, dans le cadre des deux mécanismes de contrôle de la Charte sociale européenne, des « conclusions », qui ont une valeur consultative.

La Charte sociale européenne prévoit à ce sujet, en ce qui concerne la procédure de rapports, que le Comité examine les rapports nationaux<sup>(8)</sup> et établit des « conclusions »<sup>(9)</sup>. En ce qui concerne le second mécanisme de contrôle, le Protocole additionnel prévoyant un système de réclamations collectives du 9 novembre 1995 prévoit que le Comité examine la réclamation collective et rédige un « rapport » dans lequel il présente ses « conclusions » sur le point de savoir si l'État en cause « a ou non assuré d'une manière satisfaisante l'application de la disposition de la Charte visée par la réclamation »<sup>(10)</sup>. Le rapport explicatif du Protocole additionnel indique que le Comité rédige « un rapport contenant en particulier son appréciation juridique de la réclamation »<sup>(11)</sup>. Le rapport explicatif du Protocole additionnel précise également que le Comité des ministres ne peut remettre en cause l'appréciation juridique du Comité européen des droits sociaux, la résolution ou recommandation qu'il adopte pouvant toutefois être basée sur des considérations de politique sociale et économique<sup>(12)</sup>.

Les conclusions du Comité européen des droits sociaux constituent un « avis d'experts rendu sur une question de droit »<sup>(13)</sup>.

**9.** Comme le décrit la doctrine, le Comité européen des droits sociaux s'est néanmoins progressivement approprié un vocabulaire typique de fonction juridictionnelle. Il a notamment pris l'habitude de qualifier ses appréciations de « décisions » dans le cadre du système de réclamations collectives<sup>(14)</sup>. Dans le Règlement du Comité européen des droits sociaux qu'il a adopté, le Comité a d'ailleurs prévu qu'il « statue » en droit sur la conformité des situations nationales avec la Charte sociale européenne<sup>(15)</sup> et qu'il « adopte des conclusions dans le cadre de la procédure de rap-

(7) Rapport explicatif du Protocole portant amendement à la Charte sociale européenne, adoptée à Turin le 18 mai 1961 (<http://conventions.coe.int/Treaty/fr/Reports/Html/142.htm>).

(8) Article 24 de la Charte sociale européenne, adoptée à Turin le 18 mai 1961.

(9) Article 27.1 de la Charte sociale européenne, adoptée à Turin le 18 mai 1961.

(10) Article 8.1 du Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives, adopté à Strasbourg le 9 novembre 1995.

(11) Rapport explicatif du Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives, point 41 (<http://conventions.coe.int/Treaty/fr/Reports/Html/158.htm>).

(12) Rapport explicatif du Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives, point 46 (<http://conventions.coe.int/Treaty/fr/Reports/Html/158.htm>).

(13) F. SUDRE, « Le Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives », *R.G.D.I.P.*, 1996, p. 732.

(14) Par exemple, C. NIVARD, *La justiciabilité des droits sociaux*, Bruylant, 2012, p. 252.

(15) Article 2.1 du Règlement du Comité européen des droits sociaux du 29 mars 2004 (qui remplace le règlement qui avait été adopté le 9 septembre 1999, qui remplaçait lui-même le règlement du

ports et des décisions dans le cadre de la procédure de réclamations collectives »<sup>(16)</sup>. Ce Règlement prévoit qu'il prend, dans le cadre du système de réclamations collectives, des « décisions sur la recevabilité »<sup>(17)</sup> et des « décisions sur le bien-fondé »<sup>(18)</sup> et qu'il établit un « rapport contenant la décision » en ce qui concerne le bien-fondé, qui est transmis au Comité des ministres<sup>(19)</sup>.

En outre, le Comité européen des droits sociaux ne se contente pas de constater l'application satisfaisante ou insatisfaisante de la Charte conformément aux termes du Protocole additionnel, mais a pris l'habitude de conclure à l'existence ou à l'inexistence d'une « violation de la Charte »<sup>(20)</sup>. Dans ses « décisions » *C.O.H.R.E. c. Italie* du 25 juin 2010 et *C.O.H.R.E. c. France* du 28 juin 2011 (réclamation n° 63/2010), le Comité parle même de « violation grave »<sup>(21)</sup>.

**10.** Le Comité européen des droits sociaux reste néanmoins un organe consultatif et non juridictionnel, et aucun recours juridictionnel n'a été prévu par la Charte sociale européenne<sup>(22)</sup>.

Certains attributs et garanties élémentaires à un recours juridictionnel font d'ailleurs défaut, en particulier dans le cadre de la procédure de réclamations collectives (et, bien entendu, celui du contrôle fondé sur les rapports nationaux). Le Comité n'offre notamment pas les garanties fondamentales d'indépendance et d'impartialité nécessaires à l'exercice d'une fonction juridictionnelle (en comparaison, par exemple, des garanties prévues, concernant les juges de la Cour européenne des droits de l'homme, par les articles 19 et suivants de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales). On a déjà relevé ci-avant le problème d'indépendance des membres du Comité, compte tenu de leur mode de désignation par le Comité des ministres (*cf. ci-avant*)<sup>(23)</sup>.

En outre, les procédures de contrôle mises en place par la Charte, en ce compris la procédure de réclamations collectives, n'exigent pas l'épuisement des voies de recours internes. Or l'obligation d'épuiser les voies de recours internes fait partie du droit international coutumier<sup>(24)</sup>, reconnu en tant que tel par la jurisprudence de la Cour internationale de justice<sup>(25)</sup>, et a été consacrée par de nombreux traités internationaux comme condition de recevabilité (en ce compris la Convention de sauve-

---

3 juillet 1983).

(16) Article 2.2 du Règlement du Comité européen des droits sociaux du 29 mars 2004, *op. cit.*

(17) Article 30 du Règlement du Comité européen des droits sociaux du 29 mars 2004, *op. cit.*

(18) Article 35 du Règlement du Comité européen des droits sociaux du 29 mars 2004.

(19) Article 35 du Règlement du Comité européen des droits sociaux du 29 mars 2004, *op. cit.*

(20) L'article 40 du Règlement du Comité européen des droits sociaux du 29 mars 2004 parle d'ailleurs de « décision constatant une violation ».

(21) [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/CC63Merits\\_fr.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/CC63Merits_fr.pdf).

(22) Voyez notamment M. BONNECHÈRE, « Charte sociale et droits nations », in J.-F. AKANDJI-KOMBÉ et S. LECLERC (éds.) *La Charte sociale européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 68.

(23) Contrairement, par exemple, aux juges de la Cour européenne des droits de l'homme qui sont élus par l'Assemblée parlementaire (article 22 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales).

(24) Guide pratique sur la recevabilité, Conseil de l'Europe/Cour européenne des droits de l'homme, 2011, p. 15, [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int).

(25) Par exemple, C.J.C.E., arrêt *Interhandel* (Suisse c. États-Unis) du 21 mars 1959.

garde des droits de l'homme et des libertés fondamentales<sup>(26)</sup> <sup>(27)</sup>. Comme l'expose la Cour européenne des droits de l'homme<sup>(28)</sup>, la Cour joue un rôle subsidiaire par rapport aux systèmes nationaux de protection des droits de l'homme, et il est souhaitable que les tribunaux nationaux aient initialement la possibilité de trancher les questions de compatibilité du droit interne avec la Convention<sup>(29)</sup>. Si une requête est néanmoins introduite par la suite à Strasbourg, la Cour européenne doit pouvoir tirer profit des avis de ces tribunaux, lesquels sont en contact direct et permanent avec les forces vives de leurs pays<sup>(30)</sup>. La Cour européenne des droits de l'homme a encore récemment réitéré que la règle de l'épuisement des voies de recours internes est une partie indispensable du fonctionnement du mécanisme de protection instauré par la Convention et qu'il s'agit d'un principe fondamental<sup>(31)</sup>.

**11.** En pratique, il a été constaté que les avis du Comité européen des droits sociaux, relayés par le Comité des ministres (*cf.* ci-après), bénéficient d'une certaine autorité. Les États parties contractantes ont tendance à prendre des mesures à la suite de ces avis, sans toutefois atteindre une situation d'application satisfaisante de la Charte<sup>(32)</sup>.

### 2.3. Résolutions ou recommandations du Comité des ministres

**12.** Suite à l'avis du Comité européen des droits sociaux, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe peut adopter des résolutions ou, en cas de constat d'une application non satisfaisante de la Charte par le Comité européen des droits sociaux, des recommandations.

Par le passé, le Comité des ministres s'est écarté à plusieurs reprises de l'avis du Comité européen des droits sociaux. Il semble toutefois que la pratique actuelle du Comité des ministres soit d'entériner systématiquement la position du Comité européen des droits sociaux<sup>(33)</sup>.

Par ailleurs, le Comité des ministres a pris l'habitude d'émettre des résolutions, même dans les cas où le Comité européen des droits sociaux a conclu à une application non satisfaisante de la Charte (il n'a adopté qu'une seule recommandation à ce jour<sup>(34)</sup>) (voyez les procédures de contrôle décrites aux titres 3.2 et 4.2 ci-après). Le but de cette pratique serait d'amoindrir la pression exercée par un constat d'application non satisfaisante de la Charte.

(26) Article 35, § 1 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

(27) Autres exemples : Pacte international relatif aux droits civils et politiques (article 41, § 1, c) et son Protocole facultatif (articles 2 et 5, § 2, b)), Convention américaine des droits de l'homme (article 46) et Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (articles 50 et 56, § 5).

(28) Guide pratique sur la recevabilité, Conseil de l'Europe/Cour européenne des droits de l'homme, 2011, p. 16 ([www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int)).

(29) Cour eur. D.H., arrêt A, B et C c. Irlande, 16 décembre 2010, § 142, [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int).

(30) Cour eur. D.H., arrêt *Burden c. Royaume-Uni*, 29 avril 2008, § 42, [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int).

(31) Cour eur. D.H., déc. *Demopoulos et autres c. Turquie*, 5 mars 2010, §§ 69 et 97, [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int).

(32) C. NIVARD, *op. cit.*, p. 258-259.

(33) C. NIVARD, *op. cit.*, p. 252-255.

(34) Dans le cadre de la réclamation collective n° 6/1999, *Syndicat national des Professions du tourisme (S.N.P.T.) c. France*.

En cas de constat d'application satisfaisante de la Charte, le Comité des ministres se limite, dans sa résolution, à prendre note du rapport du Comité européen des droits sociaux. Dans les cas où le Comité européen des droits sociaux a conclu à une application non satisfaisante de la Charte, le Comité des ministres acte souvent l'engagement de l'État concerné à mettre la situation nationale en conformité et « *attend* » ou « *appelle de ses vœux* » que l'État fasse état des mesures adoptées dans le cadre de son prochain rapport national (dans le cadre du premier mécanisme de contrôle)<sup>(35)</sup>.

Les résolutions et recommandations du Comité des ministres ne sont pas non plus juridiquement contraignantes pour les États<sup>(36)</sup>. Le système de contrôle de la Charte sociale européenne se caractérise, dit-on, par l'absence de contrainte directe.

#### 2.4. Effet de l'article 6, § 4 de la Charte sociale européenne dans l'ordre juridique interne

**13.** La Belgique a donné assentiment à la Charte sociale européenne par une loi du 11 juillet 1990<sup>(37)</sup> et l'a ratifiée le 16 octobre 1990. Elle a donné assentiment à la Charte sociale européenne révisée par une loi du 15 mars 2002<sup>(38)</sup> et l'a ratifiée le 2 mars 2004. Enfin, elle a également donné assentiment au Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives, fait à Strasbourg le 9 novembre 1995, par une loi du 26 juin 2000<sup>(39)</sup>, et l'a accepté le 23 juin 2003.

Par conséquent, la Charte sociale européenne lie valablement la Belgique sur le plan international (compte tenu de sa ratification). En outre, la Belgique étant un système juridique moniste, la Charte sociale européenne fait immédiatement partie de l'ordre juridique interne (compte tenu des lois d'assentiment) (« applicabilité immédiate »).

Se pose dès lors la question de l'effet de la Charte sociale européenne en droit interne et de la possibilité, pour les individus, d'invoquer la Charte sociale européenne (en particulier son article 6, § 4), devant les juridictions nationales, à l'égard d'entités étatiques voire à l'égard de particuliers (question de l'« *applicabilité directe* » ou « *effet direct* »<sup>(40)</sup>, cf. ci-après).

**14.** À ce sujet, il est classiquement considéré que deux conditions doivent être remplies pour qu'une norme de droit international puisse être invoquée devant

(35) C. NIVARD, *op. cit.*, p. 256 et C. SCIOTTI, *op. cit.*, p. 301.

(36) C. NIVARD, *op. cit.*, p. 10 et 256.

(37) Loi du 11 juillet 1990 portant approbation de la Charte sociale européenne et de l'Annexe, faites à Turin le 18 octobre 1961 (*M.B.*, 28 décembre 1990). Cf. également loi du 26 septembre 1996 portant assentiment au Protocole additionnel à la Charte sociale européenne, et Annexe, faits à Strasbourg le 5 mai 1988 (26 mars 1997) et loi du 27 juillet 1997 portant assentiment au Protocole portant amendement à la Charte sociale européenne, fait à Turin le 21 octobre 1991 (*M.B.*, 2 mars 2001).

(38) Loi du 15 mars 2002 portant assentiment à la Charte sociale européenne révisée et à l'Annexe, faites à Strasbourg le 3 mai 1996 (*M.B.*, 10 mai 2004).

(39) Loi du 26 juin 2000 portant assentiment au Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives, fait à Strasbourg le 9 novembre 1995 (*M.B.*, 24 juillet 2003).

(40) Voyez notamment à ce sujet G. MAES, *De afdwingbaarheid van sociale grondrechten*, Anvers, Intersentia, 2003, p. 47 et suivantes.

les juridictions nationales sans transposition, l'une tenant à son incorporation dans l'ordre juridique interne et l'autre tenant à sa qualité propre<sup>(41)</sup>. La seconde condition présente deux aspects : le premier tient à la précision du texte et l'autre à l'intention des auteurs de la norme (les États parties contractantes, s'agissant de traités)<sup>(42)</sup>. En Belgique, nonobstant le caractère déterminant de l'intention des auteurs de la norme reconnue par la doctrine (aussi difficile soit-elle souvent à déterminer<sup>(43)</sup>), il a été constaté que la jurisprudence tendait à privilégier un critère objectif, en se limitant à examiner si la norme est suffisamment « *claire et précise* », ou encore « *complète* » ou « *inconditionnelle* »<sup>(44)</sup>.

15. S. Van Drooghenbroeck et I. Hachez ont par ailleurs synthétisé les différentes positions doctrinales et jurisprudentielles quant à la question de « *l'érection des particuliers en débiteurs des droits fondamentaux, en particulier les droits de l'homme* »<sup>(45)</sup>. Comme le décrivent ces auteurs, trois types de réponses<sup>(46)</sup> ont été envisagés par la doctrine et la jurisprudence quant à la question de savoir si et dans quelle mesure des particuliers peuvent être soumis aux normes internationales et constitutionnelles.

Selon une première conception, les normes internationales garantissant des droits fondamentaux n'imposeraient des obligations qu'à l'égard des autorités publiques, de sorte que seuls ceux-ci, et non les particuliers, seraient les débiteurs juridiques de respecter les droits et libertés garantis. À l'appui de cette conception, les instruments internationaux de protection des droits de l'homme ont été prioritairement élaborés aux fins de régir les relations « *verticales* » se nouant entre les particuliers et la puissance publique<sup>(47)</sup>.

Selon une seconde conception, les particuliers pourraient également être tenus pour débiteurs directs des obligations découlant des normes internationales garantissant des droits fondamentaux (« *effet direct horizontal* »). Cette thèse est rarement suivie car tenir un individu pour débiteur direct du respect des droits fondamentaux d'un autre individu revient à limiter les droits fondamentaux du premier<sup>(48)</sup>. Comme le relèvent les auteurs précités, la jurisprudence – que ce soit en Belgique ou à l'étranger – n'a jamais défendu, « *de manière durable, résolue et univoque* » que l'ensemble des droits fondamentaux auraient pour débiteurs directs les particuliers<sup>(49)</sup>.

(41) F. SUDRE, « La dimension internationale et européenne des libertés et droits fondamentaux », in R. CABRILLAC, M.-A. FRISON-ROCHE et T. REVET (dir.), *Les libertés et droits fondamentaux*, 6<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, 2000, p. 35-55 ; G. MAES, *op. cit.*, p. 59 et suivantes.

(42) C. SCIOTTI, *op. cit.*, p. 234.

(43) Voyez J. VERHOEVEN, *Droit international public*, Bruxelles, Larcier, 2000, p. 412-415.

(44) Voyez les décisions recensées par P. D'ARGENT, « Jurisprudence belge relative au droit international public (1993-2003) », *R.B.D.I.*, 2003, p. 589 et suivantes ; G. MAES, *op. cit.*, p. 63 et suivantes.

(45) S. VAN DROOGHENBROECK et I. HACHEZ, « Les limites à la privatisation déduites des droits fondamentaux », in B. LOMBAERT (dir.), *Les partenariats public-privé (P.P.P.) : un défi pour le droit des services publics*, Bruxelles, La Charte, 2005, p. 89-130.

(46) Avec, comme l'indiquent ces auteurs, le lot de simplification et de schématisation qu'implique un tel exercice de catégorisation.

(47) Voyez les travaux parlementaires de la loi du 25 février 2003 tendant à lutter contre la discrimination (*Doc. parl.*, Chambre, 2006-2007, n° 51-2722/1, p. 14-16).

(48) S. VAN DROOGHENBROECK et I. HACHEZ, *op. cit.*, p. 98.

(49) S. VAN DROOGHENBROECK et I. HACHEZ, *op. cit.*, p. 101.

Enfin, selon une troisième conception, les obligations mises à charge des autorités publiques par les normes internationales comporteraient également une « *obligation positive de protection* ». Les autorités seraient tenues d'agir pour assurer le respect des droits fondamentaux dans les rapports interindividuels (certains évoquent notamment un « *effet indirect horizontal* » ou un « *effet diagonal horizontal* »)<sup>(50)</sup>.

S. Van Drooghenbroeck et I. Hachez observent que la troisième conception susvisée semble recevoir les faveurs de la communauté juridique contemporaine, considérée comme porteuse des solutions les plus pertinentes et les plus fécondes<sup>(51)</sup>.

**16.** L'« *horizontalisation indirecte* » des droits fondamentaux par le biais des obligations positives de protection suggérée par la jurisprudence et la doctrine contemporaines ne va toutefois pas sans poser question.

Se pose notamment la question de savoir quel(s) pouvoir(s) (pouvoir législatif, pouvoir exécutif, pouvoir judiciaire) doit assurer l'obligation positive de protection. Selon les auteurs précités, la mission de protection des droits fondamentaux entre particuliers incombe prioritairement au législateur et ce, notamment, pour des raisons liées au respect de la séparation des pouvoirs, en particulier les rôles respectifs dévolus au législateur et au juge dans une société démocratique<sup>(52)</sup> ainsi que pour des raisons, évidentes, de sécurité juridique<sup>(53)</sup>. À ce sujet, ces auteurs considèrent qu'« *Il est douteux que la seule régulation jurisprudentielle de (la protection des droits fondamentaux) et de (ses) limites, terrain d'une inévitable casuistique, satisfasse, à elle seule, cet impératif de sécurité juridique : ici encore, une prise en charge législative de la protection paraît incontournable* ». Dans le même sens, il a été considéré dans le cadre des travaux préparatoires de la loi du 25 février 2003 tendant à lutter contre la discrimination qu'entre particuliers, « *un degré supérieur de sécurité juridique s'impose, car l'impératif d'égalité va nécessairement avoir pour effet de limiter certains droits fondamentaux concurrents, à l'instar de la liberté d'association, de la liberté de commerce et d'industrie ... Or, la limitation apportée auxdits droits doit être aussi prévisible que possible dans ses applications. Pareil impératif de sécurité juridique ne s'impose par contre pas dans les rapports verticaux, puisque la puissance publique n'est pas titulaire*

(50) À propos des obligations positives de protection, voyez également F. SUDRE, « Les obligations positives dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme », *R.U.D.H.*, 1995, p. 365-384 ; D. SPIELMANN, *L'effet potentiel de la Convention européenne des droits de l'homme entre personnes privées*, Bruxelles, Bruylant, 1995, p. 81 ; D. SPIELMANN, « Obligations positives et effet horizontal des dispositions de la Convention », in F. SUDRE (dir.), *L'interprétation de la Convention européenne des droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 133-175 ; V. VAN DER PLANCKE et N. VAN LEUVEN, « La privatisation du respect de la Convention européenne des droits de l'homme : faut-il reconnaître un effet horizontal généralisé ? », *Cridho Working papers series 2007/3*, p. 5 à 10 et suivantes et les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme cités par ces auteurs p. 1-63 ; G. MAES, *op. cit.*, p. 179 et suivantes.

(51) S. VAN DROOGHENBROECK et I. HACHEZ, *op. cit.*, p. 101.

(52) S. VAN DROOGHENBROECK et I. HACHEZ, *op. cit.*, p. 112.

(53) À ce sujet, ces auteurs écrivent qu'« *il apparaît assez nettement, à la lecture de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme, que l'État qui s'acquitte de son obligation de protéger les droits fondamentaux dans les rapports entre particuliers se voit astreint à un impératif de sécurité juridique : non seulement la protection qu'il accorde à certains droits, mais aussi la limitation qu'il apporte à d'autres droits aux fins de bâtir cette protection, doivent offrir une prévisibilité suffisante pour éviter tout phénomène d'autocensure dans le chef des titulaires des droits protégés et limités.* » (S. VAN DROOGHENBROECK et I. HACHEZ, *op. cit.*, p. 112)

de 'droits fondamentaux concurrents' (une personne morale de droit public ne bénéficie en effet pas des droits garantis par le droit des droits de l'Homme). (...) »<sup>(54)</sup> Enfin, dans ce sens également, à propos de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, V. van der Plancke et N. Van Leuven, estiment que « L'intervention législative s'imposera (...) lorsque la Cour confère un « effet diagonal » à un droit doté d'une dimension économique, sociale ou culturelle (qui, pour sa réalisation, pourrait emporter, indirectement, une obligation positive à charge de particuliers) : seule une législation permettrait de définir les objectifs assignés aux entités privées et canaliser les dépenses engendrées auxquelles contribueront, le cas échéant, les États. Et même en dehors de ces hypothèses, il faut admettre que l'action législative demeurera la plus adéquate dès que l'opération de privatisation des droits fondamentaux dépasse la « mission normale d'un juge » ; sans délimiter l'étendue de l'intégration des droits fondamentaux dans leur pratique, les juridictions internes finiraient par créer des « législations judiciaires » pourtant interdites en ce qu'elles ne satisfont pas au principe de sécurité juridique due aux personnes privées »<sup>(55)</sup>.

Une autre question est celle de savoir si l'horizontalisation indirecte des droits fondamentaux implique que les particuliers sont astreints à des obligations identiques à celles pesant sur les États ou si seules des obligations atténuées peuvent leur être imposées<sup>(56)</sup>.

**17.** En ce qui concerne la Charte sociale européenne en particulier, la question de l'intention de ses auteurs est débattue<sup>(57)</sup>. En raison du libellé de l'article 6, § 4 de la Charte, une partie de la doctrine s'accorde à en déduire un réel engagement d'assurer l'effectivité du droit à des actions collectives dans l'ordre juridique interne<sup>(58)</sup>.

Au-delà du critère de l'intention des auteurs (auquel la jurisprudence belge ne paraît pas accorder une incidence décisive, cf. ci-avant)<sup>(59)</sup>, il nous semble que le caractère clair, précis et inconditionnel de l'article 6, § 4 de la Charte sociale européenne pose question.

Il a en tout cas été observé que la pénétration des droits sociaux prévus par la Charte dans les rapports interindividuels est moins évidente que celle des droits civils et politiques (qui, du reste, a lieu par le biais des obligations positives des États<sup>(60)</sup>). Elle

(54) *Doc. parl.*, Chambre, 2006-2007, n° 51-2722/1, p. 14-16, cités par la Cour constitutionnelle dans son arrêt du 12 février 2009 (point B.14.3) (*A.C.C.*, 2009, liv. 1, p. 291 ; *A.P.T.*, 2009 (sommaire), liv. 2, p. 176 ; *N.J.W.*, 2009, liv. 201, p. 359, note E. BREMS ; *R.W.*, 2008-2009 (reflet), liv. 32, p. 1366 ; *R.W.*, 2009-2010 (sommaire), liv. 25, p. 1045 ; *Chron. D.S.*, 2010 (sommaire), liv. 5, p. 285 ; [www.juridat.be](http://www.juridat.be)).

(55) V. VAN DER PLANCKE et N. VAN LEUVEN, *op. cit.*, p. 40-41.

(56) S. VAN DROOGHENBROECK et I. HACHEZ, *op. cit.*, p. 118 et suivantes ; G. MAES, *op. cit.*, p. 76-79.

(57) L. DE MEYER, *Proportioneel stakingsrecht? De invulling van het stakingsrecht binnen het Europa van de Raad en van de EU*, Anvers, Intersentia, 2012, p. 23 ; W. RAUWS, « Niet de ver-van-mijn-bed-show: sociale grondrechten en de praktijk », in W. VAN EECKHOUTTE et M. RIGAUX (éds.), *Sociale recht: niets dan uitdagingen*, Gent, Mys & Breesch, 1996, p. 807 et 837.

(58) C. SCIOTTI, *op. cit.*, p. 236 et suivantes.

(59) Voyez également à ce sujet : K. SALOMEZ, « Het grondrecht op collectieve actie », in G. COX et M. RIGAUX (éds.), *De grondrechtelijke onderbouw van het collectief arbeidsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2005, p. 85.

(60) Voyez ci-avant et, en particulier, les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme cités par V. VAN DER PLANCKE et N. VAN LEUVEN, *op. cit.*, p. 1-63.



souffre d'une conception d'une nature distincte des droits sociaux par rapport aux droits civils et politiques. La doctrine décrit à ce sujet qu'il est classiquement considéré que la protection des droits civils est immédiate et globale parce qu'elle demande à l'État de s'abstenir, alors que la protection des droits sociaux nécessite l'intervention de l'État<sup>(61)</sup>. F. Hayek écrit à propos de la Charte : « rien n'indique sur qui pèse l'obligation de fournir ces avantages, ni comment ils devront être produits »<sup>(62)</sup>. Le bénéficiaire pour l'individu, indique C. Nivard, n'est pas direct, il passe par le biais de l'action étatique. Cet auteur – qui plaide néanmoins en faveur d'une effectivité accrue des droits sociaux – constate que ceux-ci exigent l'intervention du pouvoir discrétionnaire du législateur (et que la contrainte normative des droits sociaux est donc amoindrie), si bien qu'ils ont été appelés des « droits programmes »<sup>(63)</sup>. M. Bonnechère indique par ailleurs que les partenaires sociaux sont susceptibles de contribuer à la mise en œuvre de la Charte sociale européenne en droit national par l'adoption de conventions collectives (et par le biais du système de réclamations collectives)<sup>(64)</sup>.

Pour les raisons précitées, les juridictions nationales des États parties contractantes estiment généralement que la Charte sociale européenne est dépourvue de tout effet direct – même vertical – en droit interne, de sorte que les particuliers ne peuvent pas l'invoquer devant les juridictions nationales<sup>(65)</sup>. La doctrine, elle, est divisée sur la question<sup>(66)</sup>.

Aussi, à l'instar de ce qui a été précisé ci-avant concernant d'autres conventions internationales (en ce compris la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales), c'est principalement par le biais des obligations positives de protection mises à charge des États (par analogie avec les normes protectrices des droits civils et politiques) qu'une certaine doctrine, qui entend donner toute son effectivité aux droits sociaux protégés par la Charte sociale européenne, propose d'investir les rapports entre les particuliers<sup>(67)</sup>.

Cette méthode d'« *horizontalisation indirecte* » des droits sociaux, en particulier le droit à des actions collectives, est précisément invoquée par Monsieur P. Stangos,

(61) C. NIVARD, *op. cit.*, p. 115. Voyez également C. SCIOTTI, *op. cit.*, p. 217.

(62) F. HAYEK, *Droit, législations, liberté*, T. 2, Le mirage de la justice sociale, PUF, 1982, cité par M. BONNECHÈRE, *op. cit.*, p. 115.

(63) C. NIVARD, *op. cit.*, p. 117. Voyez également notamment S. LECLERC, *Les restrictions et limitations à l'application de la Charte sociale*, in *La Charte sociale européenne*, *op. cit.*, p. 68 ; F. HAYEK, *op. cit.*, p. 115.

(64) M. BONNECHÈRE, *op. cit.*, p. 115.

(65) C. SCIOTTI, *op. cit.*, p. 233 et suivantes ; C. NIVARD, *op. cit.*, p. 126 et suivantes ; A.P.C.M. JASPERS et L. BETTEN, *25 years, European Social Charter*, Kluwer, 1988, p. 29-30, 57-58, 82, 111-113, 133-134, 156-157 ; M. BONNECHÈRE, *op. cit.*, p. 117-118.

(66) C. SCIOTTI, *op. cit.*, p. 233 et suivantes ; C. NIVARD, *op. cit.*, p. 126 et suivantes ; P. HUMBLET, « Grondrechten in de onderneming : ((g)een contradictio in terminis ? », in M. RIGAUX et W. VAN EECKHOUTTE (éds.), *Actuele problemen van het arbeidsrecht nr. 5*, Gent, Mys & Breesch, 1997, p. 355-356 ; L. DE MEYER, *Proportioneel stakingsrecht? De invulling van het stakingsrecht binnen het Europa van de Raad en van de EU*, Anvers, Intersentia, 2012, p. 23 ; K. SALOMEZ, *op. cit.*, p. 81 et suivantes ; G. COX, « Beperkingen aan het recht op collectieve actie », in P. HUMBLET et G. COX (éds.), *Collectieve conflicten*, Kluwer, 2011, p. 121 ; M. RIGAUX et J. PEETERS, « De werkstaking in het Belgisch arbeidsrecht », in P. HUMBLET et G. COX (éds.), *op. cit.*, p. 70.

(67) C. SCIOTTI, *op. cit.*, p. 233 et suivantes ; C. NIVARD, *op. cit.*, p. 1-830.

membre du Comité européen des droits sociaux, dans son opinion dissidente annexée au rapport du 16 septembre 2011 <sup>(68)</sup>.

Dans cette conception, comme précisé ci-avant, il appartient au premier chef au législateur de garantir l'effectivité du droit dans les rapports entre particuliers, et ce principalement pour des raisons liées au respect de la séparation des pouvoirs et à la sécurité juridique. Cette nécessité d'une intervention législative s'impose selon nous d'autant plus, dans le cadre de la Charte sociale européenne, comme nous l'avons vu, les États bénéficient d'une marge de manœuvre dans la mise en œuvre des droits en droit interne. La nécessité d'une intervention du législateur a été soulignée par Monsieur P. Stangos dans son opinion dissidente annexée au rapport du 16 septembre 2011 du Comité européen des droits sociaux dans le cadre de la procédure de réclamation collective n° 59/2009 contre la Belgique <sup>(69)</sup>.

D'aucuns affirment qu'une « *justiciabilité* » plus importante des droits sociaux devrait être reconnue parce que l'imprécision des obligations découlant de la Charte serait corrigée par la « *jurisprudence* » du Comité européen des droits sociaux <sup>(70)</sup>. Une telle affirmation ne peut selon nous être suivie pour différentes raisons, en particulier :

- le Comité n'est pas un organe juridictionnel et n'en présente pas les garanties (voyez ci-avant) ;
- les droits sociaux exigent l'intervention du pouvoir discrétionnaire du législateur, qui bénéficie d'une marge d'appréciation et de manœuvre plus importante qu'à propos des droits civils et politiques <sup>(71)</sup> ;
- le Comité se prononce au cas par cas et rend des avis par rapport à des règles et modalités d'exercice du droit de grève (existantes) propres à chaque État. Il renvoie d'ailleurs à ce sujet dans une certaine mesure au pouvoir discrétionnaire susvisé. Pour ne donner qu'un exemple, le Comité considère, par exemple, à propos des « *obligations de paix sociale* », que celles-ci sont conformes à l'article 6, § 4 de la Charte, pour autant qu'elles reposent de façon certaine sur la volonté des partenaires sociaux, qui « *s'apprécie notamment en tenant compte de l'histoire des relations professionnelles du pays.* » <sup>(72)</sup>

Pour le surplus, une telle affirmation confirme que les droits consacrés par la Charte sociale européenne ont besoin d'être précisés et ne sont pas inconditionnels.

**18.** La Belgique s'est illustrée puisqu'elle fait partie des rares pays <sup>(73)</sup> dans lesquels un effet direct (vertical) a été reconnu à l'article 6, § 4 de la Charte sociale euro-

(68) Rapport du 16 septembre 2011 du Comité européen des droits sociaux, p. 11 et suivantes.

(69) Comme nous le verrons, nous ne partageons pas son point de vue concernant la modification législative suggérée, à savoir les dispositions relatives à la procédure sur requête unilatérale (Rapport du 16 septembre 2011, p. 11 et suivantes).

(70) C. SCIOTTI, *op. cit.*, p. 235 et suivantes ; C. NIVARD, *op. cit.*, p. 236 et suivantes.

(71) C. NIVARD, p. 117.

(72) Digest de jurisprudence du Comité européen des droits sociaux, septembre 2008, p. 55-56 ([http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Digest/DigestSept2008\\_fr.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Digest/DigestSept2008_fr.pdf)).

(73) Voyez également Cour Suprême des Pays-Bas (Hoge Raad), 30 mai 1986, Nederlandse Jurisprudentie (NJ), 1986 (bien que cette juridiction ne se soit pas prononcée à strictement parler sur l'effet direct).

péenne et ce, implicitement, par le Conseil d'État, dans un arrêt du 22 mars 1995<sup>(74)</sup> (à noter que l'arrêt n'est pas vraiment motivé quant à la reconnaissance d'un tel effet). La question de savoir si le même effet a été reconnu par la Cour constitutionnelle dans ses arrêts du 15 juillet 1993 et du 6 avril 2000 est controversée<sup>(75)</sup>.

Les arrêts précités concernaient exclusivement des rapports entre des particuliers et des entités étatiques, de sorte que seul un effet direct « vertical » (c'est-à-dire la possibilité, pour les individus d'invoquer cette norme devant les juridictions nationales à l'égard des entités étatiques, et non à l'égard des particuliers) nous paraît pouvoir être déduit de ces décisions. Comme l'ont relevé les organisations syndicales à propos de ces décisions dans leur réclamation collective du 22 juin 2009 à l'encontre de la Belgique : « Cette reconnaissance de l'effet direct ne touche que le contentieux objectif. »<sup>(76)</sup>

Le Conseil d'État s'est à nouveau prononcé récemment en ce sens au regard de l'article 6, § 4 de la Charte sociale européenne, dans le cadre d'un arrêt du 6 novembre 2012<sup>(77)</sup> dans une affaire introduite à l'encontre de la SNCB-Holding (cf. à ce sujet ci-après point 61).

Par ailleurs, quelques décisions émanant de juridictions de fond (belges) ont reconnu un effet direct à l'article 6, § 4 de la Charte sociale européenne dans des litiges entre particuliers (« effet direct horizontal »)<sup>(78)</sup>. Nous épingleons tout d'abord un arrêt du 2 août 1984 de la cour du travail de Liège, dans le cadre duquel la cour a considéré que « [le droit de grève] est (...) expressément reconnu aux travailleurs par le décret du 8 juillet 1983 du Conseil de la Communauté française, portant assentiment à la Charte sociale européenne du 18 octobre 1961 dont l'article 6 impose aux gouvernements signataires (...) »<sup>(79)</sup>. Bien qu'elle ne le précise pas explicitement, la cour

---

Cet arrêt concernait une affaire contre la NV Nederlandse Spoorwegen.

(74) C.E., 22 mars 1995, arrêt n° 52.424, A.P.T., 1995, 228, rapport (extrait) J. DAGNELLE ; *Chron. D.S.*, 1996 (sommaire), p. 442, note J. JACQMAIN ; [www.juridat.be](http://www.juridat.be). Voyez également C.E., 6 avril 2000, arrêt n° 42/2000 ; C.E., 3 décembre 2002, arrêt n° 113.168 ; C.E., 2 juillet 2008, arrêt n° 185.080 ; C.E., 5 février 2009, arrêt n° 190.223 ; publiés sur le site [www.raadvst-consetat.be](http://www.raadvst-consetat.be).

(75) Selon M. JAMOULLE, si la Cour constitutionnelle a fait mention de l'article 6, § 4 de la Charte sociale européenne dans certains de ses arrêts, elle ne l'utilise pas directement pour justifier ses positions, de sorte que la reconnaissance par la Cour d'un effet direct est douteux (« Le droit de la grève en Belgique : évolutions et perspectives », *Chron. D.S.*, 2003, p. 372, concernant C.A., 6 avril 2000, 42/2000, R.A.C.A., 2000, p. 595, et C.A., 15 juillet 1993, 62/1993, , 1993, p. 820, et note P. RENAULT). Comp. J. CLESSE, « Le statut juridique de la grève dans le secteur privé », in *La grève : recours aux tribunaux ou retour à la conciliation sociale ?*, Editions du Jeune Barreau de Bruxelles, 2002, p. 7, qui considère que la Cour constitutionnelle se prononce dans ces arrêts en faveur de la thèse de l'effet direct.

(76) [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/CC59CaseDoc1\\_fr.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/CC59CaseDoc1_fr.pdf), p. 7, point n° 31. Voyez également F. DORSSEMONT, « La (non-)conformité du droit belge relatif à l'action collective par rapport à la Charte sociale européenne », in *Actualités du dialogue social et du droit de grève. Journée d'études organisée à la Faculté de droit de l'UCL le 3 octobre 2008*, op. cit., p. 217.

(77) C.E., 6 novembre 2012, arrêt n° 221.273, [www.raadvst-consetat.be](http://www.raadvst-consetat.be).

(78) En doctrine, voyez notamment P. HUMBLET, « Grondrechten in de onderneming: (g)een contradictio in terminis ? », op. cit., p. 355-356 ; L. DE MEYER, op. cit., p. 23 ; K. SALOMEZ, op. cit., p. 81 et suivantes ; G. COX, « Beprekingen aan het recht op collectieve actie », op. cit., p. 121 ; M. RIGAUX et J. PEETERS, op. cit., p. 70.

(79) C. trav. Liège (vac.), 2 août 1984, *Chron. D.S.*, 1984, p. 588, obs. T. LAGNEAUX et J. VAN DROOGHENBROECK.

semble considérer que l'assentiment à la Charte par le décret communautaire suffit à donner un effet direct horizontal à celle-ci. Or comme exposé ci-avant, l'assentiment déploie les effets du traité en droit interne (« *applicabilité immédiate* ») mais ne lui donne nullement effet direct (« *applicabilité directe* »)<sup>(80)</sup>. Une autre décision, qui érige directement un particulier en débiteur des droits prévus à l'article 6, § 4 de la Charte sociale européenne, est un arrêt du 5 novembre 2009 de la cour du travail de Bruxelles<sup>(81)</sup>. Dans cet arrêt, la cour indique que « *Par la ratification de la Charte sociale européenne, dont on peut estimer qu'elle a un effet direct en droit belge (implicitement, Conseil d'État, 23 février 1995, Chron. D.S., 1996, p. 442, note J. Jacquain cité par M. Jamouille dans « Le droit de la grève en Belgique : évolutions et perspectives », Chron. D.S., 2003, p. 372 ; voir également M. Rigaux, « Le droit à l'action sociale », Guide social permanent - Droit du travail : commentaires, Partie IV - Livre II, Titre V, Chapitre II, 1, - 420), la loi nationale a reconnu le droit de faire grève comme un droit subjectif (M. Rigaux, op. cit., 550).* » À nouveau, les conséquences que la cour paraît tirer de la ratification de la Charte sociale européenne par la Belgique sont erronées. La ratification d'un traité, par le pouvoir exécutif, a pour effet de lier l'État sur le plan international. Elle ne confère pas à la norme un quelconque effet interne. Quant à l'arrêt du Conseil d'État auquel la cour se réfère, comme précisé ci-avant, il nous semble que seul un effet direct « *vertical* » peut en être déduit. Pour le surplus, nous renvoyons à nos observations ci-avant au point 17.

### 3. Premier mécanisme de contrôle : contrôle effectué sur la base des rapports nationaux

#### 3.1. Introduction

19. La conformité du droit belge aux dispositions de la Charte sociale européenne (en ce compris son article 6, § 4) a d'abord été examinée, à partir de 1995, dans le cadre du premier mécanisme de contrôle mis en place par la Charte.

Le Comité européen des droits sociaux a ainsi rendu son avis quant au respect de l'article 6, § 4 de la Charte par la Belgique dans le cadre de sept cycles de contrôle successifs entre 1995 et 2006<sup>(82)</sup>.

20. Sur la question des ordonnances sur requête unilatérale, le Comité européen des droits sociaux a conclu à l'absence de conformité de la situation de la Belgique à cette disposition à partir de 2002 (cycle XVI-1, relatif à la période 1999-2000). Conformément à sa pratique, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a adopté des résolutions, dans le cadre desquelles il prend acte des intentions du gouvernement belge de modifier la situation et lui demande de poursuivre le dialogue avec les partenaires sociaux pour rendre la situation conforme à l'article 6, § 4 de la Charte. À noter que dans le cadre du dernier cycle de contrôle de conformité à l'article 6, § 4 de la Charte (cycle 2010), sur les 33 États parties contractantes qui ont accepté cette

(80) Cf. par ailleurs les critiques de T. LAGNEAUX et J. VAN DROOGHENBROECK à l'égard de la régularité d'un assentiment à la Charte par un décret communautaire (*op. cit.*, p. 604-605).

(81) *J.L.M.B.*, 2010, liv. 14, p. 646 ; *J.T.T.*, 2010, liv. 1063, p. 139 ; *Juristenkrant*, 2010 (reflet I. VAN HIEL), liv. 201, p. 16 ; [www.juridat.be](http://www.juridat.be).

(82) En 2010, le Comité européen des droits sociaux n'a pas examiné la question de la conformité du droit belge à l'article 6, § 4 compte tenu de la réclamation collective introduite contre la Belgique.

disposition, le Comité européen des droits sociaux a conclu à la conformité du droit interne de seuls quatre États (l'Islande, la Lettonie, la Slovaquie et la Suède)<sup>(83)</sup>.

**21.** Il nous paraît utile, avant d'examiner l'avis du 13 septembre 2011 du Comité européen des droits sociaux, de prendre connaissance des rapports établis par le gouvernement belge et des conclusions adoptées par le Comité dans le cadre du premier mécanisme de contrôle mis en place par la Charte.

Les informations qui ont été communiquées au Comité européen des droits sociaux par le gouvernement belge dans le cadre de ses rapports nationaux aident à comprendre les raisons qui ont conduit le Comité européen des droits sociaux à conclure à l'absence de conformité du droit belge à l'article 6, § 4 de la Charte, à partir de 2002, dans le cadre du premier mécanisme de contrôle, et, en 2011, dans le cadre du second mécanisme (bien que les conclusions du Comité européen des droits sociaux ne soient pas tout à fait identiques).

**22.** Après un aperçu de la procédure applicable, nous examinons ci-après les rapports qui ont été transmis par le gouvernement belge au Comité européen des droits sociaux, les éventuelles observations qui ont été formulées par les organisations nationales de travailleurs (la FGTB et la CSC), les rapports du Comité européen des droits sociaux, ainsi que les rapports du Comité gouvernemental.

### 3.2. Procédure

**23.** Le premier mécanisme de contrôle instauré par la Charte sociale européenne se déroule selon une procédure prévue par les dispositions de la Charte elle-même (partie IV) et du Protocole d'amendement du 21 octobre 1991.

Cette procédure de contrôle peut être résumée comme suit :

1° rapport national :

- chaque État adresse au Secrétaire général du Conseil de l'Europe un rapport, en principe biennal (depuis 2007, les dispositions de la Charte sociale européenne sont réparties en quatre groupes thématiques et chaque disposition fait l'objet d'un rapport tous les quatre ans) concernant l'application des dispositions de la Charte sociale européenne qu'il a acceptées<sup>(84)</sup> ;
- l'État adresse une copie de son rapport aux organisations nationales qui sont affiliées aux organisations internationales d'employeurs et de travailleurs qui

(83) Pour onze États, le Comité européen des droits sociaux a conclu, pour des raisons diverses, à l'absence de conformité du droit interne à l'article 6, § 4 de la Charte sociale européenne (Albanie, Allemagne, Bulgarie, Chypre, Croatie, Danemark, Espagne, Estonie, France, Italie, Moldavie, Norvège, Portugal, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Slovaquie et Ukraine). Pour huit États, le Comité a ajourné sa conclusion (Arménie, Azerbaïdjan, Belgique, Géorgie, Lituanie, Malte, Pays-Bas et l'ex-République yougoslave de Macédoine). Trois États n'ont pas rendu de rapport dans le cadre de ce cycle de contrôle (Finlande, Hongrie et Luxembourg). Voyez à ce sujet le tableau récapitulatif des conclusions établies par le Comité européen des droits sociaux en 2010 dans le cadre de la procédure de rapports (Conclusions 2010 - Tome 1, p. 12, et Conclusions XIX-3 (2010), p. 14, [www.coe.int](http://www.coe.int)).

(84) Article 21 de la Charte sociale européenne (et article 22 de la Charte sociale européenne concernant les dispositions de la Charte sociale européenne qui n'ont pas été acceptées par un État).

---

seront invitées à se faire représenter aux réunions du Comité gouvernemental du Conseil de l'Europe (cf. ci-après) ;

2° observations éventuelles des organisations d'employeurs et de travailleurs :

- les organisations nationales d'employeurs et de travailleurs précitées ont la possibilité d'adresser leurs éventuelles observations concernant le rapport national au Secrétaire général du Conseil de l'Europe ;

3° remarques éventuelles de l'État :

- le Secrétaire général du Conseil de l'Europe transmet copie des observations éventuelles des organisations nationales d'employeurs et de travailleurs à l'État concerné ;
- l'État peut émettre des remarques concernant les observations précitées ;

4° rapport du Comité européen des droits sociaux :

- les rapports nationaux (ainsi que les observations éventuelles y relatives) sont examinés par le Comité européen des droits sociaux<sup>(85)</sup> ;
- le Comité européen des droits sociaux rédige un rapport contenant ses conclusions quant à la conformité des législations, réglementations et pratiques nationales avec le contenu des obligations découlant de la Charte ;
- il peut s'adresser directement à l'État pour lui demander des informations et précisions complémentaires, voire organiser une réunion avec les représentants de l'État, soit à son initiative, soit à la demande de l'État ;
- les conclusions du Comité européen des droits sociaux sont rendues publiques et transmises par le Secrétaire général au Comité gouvernemental (ainsi qu'aux organisations nationales et internationales d'employeurs et de travailleurs qui y sont représentées) ;

5° rapport du Comité gouvernemental du Conseil de l'Europe<sup>(86)</sup> :

- les rapports nationaux et observations y relatives ainsi que les conclusions du Comité européen des droits sociaux sont communiqués à un Comité gouvernemental (composé d'un représentant de chacun des États parties contractantes) ;
- le Comité gouvernemental invite deux organisations internationales d'employeurs et deux organisations internationales de travailleurs, au plus, à envoyer à ses réunions des observateurs, à titre consultatif ;
- le Comité gouvernemental prépare les décisions du Conseil des ministres. Il lui adresse un rapport (qui est rendu public) et indique ce qui devrait selon lui faire l'objet d'une recommandation ;

---

(85) L'Organisation internationale du travail (O.I.T.) peut désigner un représentant pour participer, à titre consultatif, aux délibérations du Comité européen des droits sociaux (article 26 de la Charte sociale européenne).

(86) Organe intergouvernemental.

6° résolution et éventuelles recommandations du Comité des ministres :

- sur la base du rapport du Comité gouvernemental (et après avoir consulté une assemblée consultative), le Comité des ministres adopte une résolution sur l'ensemble du cycle de contrôle et peut adresser des éventuelles recommandations à chacun des États parties contractantes, à la majorité des deux tiers des votants.

### 3.3. Examen des rapports nationaux et conclusions du Comité européen des droits sociaux concernant la Belgique

**24.** Nous examinons ci-après l'ensemble des documents qui ont été établis dans le cadre de la procédure de rapports quant à l'application de l'article 6, § 4 de la Charte sociale européenne par la Belgique, à savoir :

- les rapports qui ont été transmis par le gouvernement belge au Comité européen des droits sociaux ;
- les éventuelles observations qui ont été formulées par les organisations représentatives nationales ;
- les conclusions du Comité européen des droits sociaux ;
- les rapports du Comité gouvernemental.

Certains documents précités sont disponibles sur le site du Conseil de l'Europe, d'autres ne le sont pas. En particulier (concernant l'article 6, § 4 de la Charte) :

- les rapports du gouvernement belge sont disponibles sur le site du Conseil de l'Europe à partir du neuvième rapport du gouvernement (période 2001-2002) (cycle XVII-1)<sup>(87)</sup> ;
- les observations qui ont été formulées par les organisations nationales (des travailleurs) ne sont pas disponibles sur ce site ;
- l'ensemble des conclusions du Comité européen des droits sociaux sont disponibles<sup>(88)</sup> ;
- les rapports du Comité gouvernemental sont disponibles à partir de 2002 (cycle XVI-1)<sup>(89)</sup>.

Nous avons demandé et obtenu auprès du service archives du Comité européen des droits sociaux les documents précités non disponibles, en particulier les rapports du gouvernement belge du premier rapport (période 1991-1992) (cycle XIII-2) au septième rapport (période 1999-2000) (cycle XVI-1) ainsi que les observations qui ont été formulées par les organisations nationales dans le cadre de cette procédure (observations de la FGTB et de la CSC dans le cadre du cycle XVI-1) (période 1999-2000)<sup>(90)</sup>. Dans la mesure où ces documents ne sont pas publiés, il nous a semblé utile d'en reproduire l'essentiel du contenu dans la présente contribution (voyez ci-après).

(87) [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Reporting/StateReports/Reports\\_fr.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Reporting/StateReports/Reports_fr.asp).

(88) [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Conclusions/ConclusionsYear\\_fr.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Conclusions/ConclusionsYear_fr.asp)

(89) [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/GovernmentalCommittee/GCdefault\\_fr.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/GovernmentalCommittee/GCdefault_fr.asp)

(90) *A priori* il n'est pas d'un grand intérêt de disposer d'une copie des rapports du Comité gouvernemental antérieurs à ceux qui sont disponibles sur le site du Conseil de l'Europe.

### 3.3.1. Premier rapport national et conclusions de 1995 du Comité européen des droits sociaux (cycle de contrôle XIII-2)

#### 3.3.1.1. Premier rapport national (période 1991-1992) <sup>(91)</sup>

25. En 1994, le gouvernement belge transmet au Comité européen des droits sociaux son premier rapport concernant l'application de la Charte sociale européenne en droit interne, relatif à la période 1991-1992.

26. En ce qui concerne l'article 6, § 4, le rapport national se distingue des rapports ultérieurs du gouvernement par sa longueur (une vingtaine de pages). Seuls quatre paragraphes toutefois concernent les ordonnances judiciaires rendues sur requête unilatérale (cf. ci-après).

Le rapport national contient les réponses du Service des relations collectives de travail du ministère de l'Emploi et du Travail aux questions suivantes, posées par le Comité européen des droits sociaux :

« A. Prière d'indiquer quelles sont les dispositions prises pour que les travailleurs et les employeurs jouissent du droit ou de la liberté d'avoir recours à l'action collective et, notamment, à la grève, à la mise en place de piquets de grève ou au lock-out.

B. Au cas où l'exercice de ce droit ferait l'objet de limitations, prière d'indiquer ce que sont ces limitations et si celles-ci visent toute action, entreprise par les employeurs ou les travailleurs ou leurs organisations, qui constitue une violation de conventions collectives ou de contrats de travail individuels, un délit civil ou une infraction pénale et si ces limitations concernent le but poursuivi ou les méthodes employées par ceux qui entreprennent cette action, ou les deux à la fois.

C. Prière d'indiquer dans quelle mesure et pour quelles catégories ces limitations du droit ou de la liberté d'agir ainsi sont imposées dans le but d'assurer le respect des droits et des libertés d'autrui ou de protéger l'ordre public, la sécurité nationale, la santé publique ou les bonnes mœurs.

D. Prière d'indiquer l'effet que la grève ou le lock-out a sur le maintien du contrat de travail, en particulier sur les droits des grévistes, acquis antérieurement à la grève.

E. Prière de fournir des informations statistiques disponibles sur les grèves et les lock-out. »

27. En réponse à la première question du Comité européen des droits sociaux, le gouvernement belge décrit de quelle manière la grève a été appréhendée en droit interne. Il évoque en particulier les aspects suivants :

- l'abrogation successive du délit de coalition et du délit d'atteinte à la liberté du travail par les lois des 31 mai 1866 et 24 mai 1921 ;
- l'absence de disposition légale créant un droit de grève ;

(91) Nous avons demandé et obtenu une copie de ce rapport auprès du service archives du Comité européen des droits sociaux.



- la reconnaissance implicite de la liberté de grève par la loi du 19 août 1948 relative aux prestations d'intérêts publics en temps de paix ;
- l'existence de constructions jurisprudentielles quant aux effets de la grève sur les contrats de travail.

Le gouvernement ajoute que l'« *organisation de la liberté de grève* » repose dans une large mesure sur les partenaires sociaux et que les parties ont la faculté de prévoir des procédures relatives au déclenchement et au déroulement de la grève (par exemple, une procédure de conciliation préalable, un préavis de grève, voire une obligation de consulter le personnel préalablement).

**28.** En ce qui concerne la question relative aux limitations du droit de grève ou de la liberté de grève (question B.), le rapport du gouvernement indique qu'il existe en Belgique des limitations jurisprudentielles à la liberté de la grève ainsi que des limitations adoptées de commun accord entre les partenaires sociaux.

Il indique que dans certaines conditions, la grève pourrait, sans être un délit, constituer une faute lourde, qui expose ceux qui y participent à des sanctions civiles (par exemple : rupture du contrat de travail aux torts des travailleurs en grève, paiement de dommages et intérêts), voire à des mesures de rétorsion (lock-out, dénonciation de la convention).

Le gouvernement écrit qu'il convient de distinguer différents types de grève suivant leurs buts, leur mode de déclenchement ou les méthodes utilisées par les grévistes, et d'examiner pour chaque type de grève s'il est licite ou non (tout en précisant que la jurisprudence et la doctrine sont controversées quant à l'intérêt de la distinction entre grève licite et grève illicite).

Le gouvernement évoque ensuite l'arrêt du 21 décembre 1981 de la Cour de cassation<sup>(92)</sup>, indiquant que celle-ci estime que le caractère sauvage de la grève ne rend pas automatiquement celle-ci illicite et ne peut justifier le licenciement pour motif grave du gréviste (sauf à démontrer que le comportement du gréviste est « *spécialement fautif* »), et qu'aucune disposition légale n'interdit au travailleur de participer à une grève qui n'est pas reconnue par une organisation représentative de travailleurs.

Le gouvernement énumère par ailleurs différentes conséquences possibles en cas d'inobservation des procédures de déclenchement de la grève (notamment le licenciement pour faute grave).

Il note ensuite que les occupations d'entreprise en cas de conflit collectif sont de plus en plus fréquentes depuis quinze ans. Il indique à ce sujet qu'une occupation d'entreprise est illégale (puisqu'elle viole le droit de propriété), mais qu'elle peut néanmoins être légitime. Le gouvernement laisse entendre qu'il convient de distinguer les occupations d'entreprise illégitimes (qui visent à obtenir certains avantages sociaux, principalement pécuniaires) et les occupations d'entreprise légitimes (qui ont pour objectif d'éviter la fermeture partielle ou totale de l'entreprise). Il ajoute que cette

(92) *Arr. Cass.*, 1981-1982, p. 541-548 ; *Pas.*, 1982, I, p. 531-538.

division est sommaire et ne rencontre pas la réalité sociale dans toute sa diversité, et qu'en tout état de cause, le respect des biens et des personnes devrait être préservé. Le gouvernement aborde ensuite la question des recours judiciaires en cas de conflit collectif. Il écrit à ce sujet dans son rapport :

*« Depuis quelques années (1986), les conflits collectifs « se judiciairisent », alors que la philosophie du système belge est basée sur la non-immixtion du pouvoir judiciaire dans ces conflits de travail. Or les juridictions ne sont en principe, compétentes que pour les aspects des conflits individuels, les conflits collectifs étant l'apanage des seuls partenaires sociaux.*

*L'intervention des tribunaux civils en référé à la demande des employeurs provoque des ordonnances parfois contradictoires soit pour empêcher la grève (Sabena, Trib. 1<sup>ère</sup> instance Bruxelles, 11 septembre 1987), soit pour condamner des voies de fait (Carlam - C. Trav. de Mons, 9 décembre 1986), soit pour se déclarer incompétent (Stenuick, C. Trav. de Mons, 2 mars 1988) à l'exception de quelques cas précis : pour mettre fin à une voie de fait qui porte atteinte aux droits des tiers ; car il y a un risque de dommage irréparable ; pour mettre fin à un désordre évident et intolérable.*

*Mais les employeurs continuent, ces derniers temps à faire appel au pouvoir judiciaire et en particulier aux juges civils. Lesquels ont recours systématiquement à la procédure sur requête unilatérale (sur la base de l'article 584 du Code judiciaire relatif à l'absolue nécessité) qui aboutit à des ordonnances judiciaires et des astreintes assez exorbitantes, sans respecter les droits de la défense. Les conflits par contre ne sont pas résolus ; bien au contraire, les positions s'exacerbent.*

*Il faut signaler toutefois que quelques juridictions (Trib. civil de Namur, 20 janvier 1993) ont déclaré ce genre de requête unilatérale irrecevable rejetant sa motivation fondée sur le caractère abusif du droit de grève exercé ... et se fondant par ailleurs sur la Charte sociale européenne. » (nous soulignons)*

Enfin, le gouvernement apporte quelques observations sur le lock-out, indiquant que celui-ci n'est en Belgique guère davantage réglementé que la grève.

**29.** À la troisième question du Comité européen des droits sociaux, relative aux objectifs des limitations du droit de grève ou de la liberté de grève (question C.), le gouvernement belge répond en décrivant les principes de la loi du 19 août 1948 relative aux prestations d'intérêt public en temps de paix.

**30.** Concernant la question de l'effet de la grève sur le maintien du contrat de travail (question D.), le gouvernement indique que la législation belge n'envisage les effets de la grève sur le contrat de travail que de manière fragmentaire. Il évoque notamment l'arrêt du 23 novembre 1967 de la Cour de cassation<sup>(93)</sup>, selon lequel la participation à une grève n'implique pas par elle-même la volonté de rompre le contrat de travail et donc n'en consomme pas la rupture.

(93) Arr. Cass., 1968, I, p. 421 ; Pas., 1968, p. 393.

Le gouvernement indique ensuite que la liberté de grève peut être modérée par la théorie de l'abus de droit et que si un gréviste se rend coupable d'une faute grave au cours d'une grève, la faute grave reconnue (voie de fait, ...) peut autoriser la rupture du contrat de travail.

Le gouvernement écrit également qu'en Belgique, « *la grève peut être considérée comme une inexécution fautive du contrat sauf dans des hypothèses rares, celle où la grève est couverte par la permission d'inexécution défensive (en vertu de l'article 1184 du Code civil) et celle où les conventions collectives de travail contiennent une clause spéciale selon laquelle l'intention des parties immuniserait la grève ou certains types de grèves* ».

Il énumère par ailleurs certains effets de la grève en matière de rémunération, de sécurité sociale et de pensions (notamment concernant la question de l'assimilation des jours de grève à des jours de travail).

**31.** Enfin, le gouvernement donne quelques informations générales concernant la question du nombre de grèves en Belgique (question E.), épinglant certaines différences entre le Nord et le Sud du pays.

### **3.3.1.2. Conclusions de 1995 du Comité européen des droits sociaux**<sup>(94)</sup>

**32.** Dans ses conclusions de 1995 relatives au premier rapport du gouvernement belge, le Comité européen des droits sociaux relève d'abord que les droits de grève et de lock-out ne figurent pas explicitement dans la législation mais sont implicitement reconnus depuis l'abrogation du délit de coalition et du délit d'atteinte à la liberté du travail.

Il note également que le rapport national se réfère à la loi du 19 août 1948 relative aux prestations d'intérêt public en temps de paix, qui charge les commissions paritaires de déterminer les mesures à assurer en cas de cessation collective et volontaire du travail en vue de faire face à certains besoins vitaux.

**33.** Le Comité européen des droits sociaux indique ensuite qu'il a souhaité savoir quelles conséquences avait la ratification de l'article 6, § 4 de la Charte sociale européenne sur la législation interne. Il note à ce sujet que les partenaires sociaux ont la possibilité de prévoir des procédures relatives au déclenchement et au déroulement de la grève et que plusieurs commissions paritaires ont institué des procédures de conciliation préalables aux conflits collectifs telles que des clauses de paix sociale, l'obligation de respecter un délai de préavis ou l'obligation de consulter et de recueillir l'accord de la majorité du personnel de l'entreprise.

Il relève également que l'appréciation du caractère licite ou illicite d'une grève appartient uniquement aux tribunaux et seules les grèves illicites peuvent entraîner la rupture du contrat de travail ou le paiement de dommages et intérêts. Il évoque l'arrêt du 21 décembre 1981 de la Cour de cassation, qui a considéré que le caractère sau-

(94) Conclusions XIII-2, p. 292 à 294, [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Conclusions/Year/XIII2\\_fr.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Conclusions/Year/XIII2_fr.pdf).

vage de la grève ne la met pas automatiquement dans l'illégalité et ne peut justifier le renvoi du gréviste pour motif grave ; aussi, aucune disposition légale n'interdit au travailleur de participer à une grève non reconnue par une organisation syndicale, la participation à une telle grève ne constituant dès lors pas en soi un acte illicite. Le Comité européen des droits sociaux note que la participation à une grève licite ne peut entraîner pour les grévistes que le non-paiement de la rémunération.

**34.** Enfin, le Comité européen des droits sociaux indique qu'il souhaite recevoir des précisions du gouvernement belge quant à la définition des besoins vitaux et circonstances dans lesquelles les prestations d'intérêt public prévues en application de la loi du 19 août 1948 doivent être assurées, afin d'examiner sa conformité avec l'article 31 CSE.

**35.** Le Comité européen des droits sociaux décide d'ajourner sa conclusion quant à la conformité du droit belge à l'article 6, § 4 de la CSE dans l'attente des informations relatives aux prestations d'intérêt public au sens de la loi du 19 août 1948.

### 3.3.1.3. Nos observations

**36.** Le premier enseignement qui peut être tiré du premier cycle de contrôle de conformité du droit belge à l'article 6, § 4 de la Charte sociale européenne est l'absence de critique particulière de la part du Comité européen des droits sociaux, en ce compris concernant les ordonnances rendues par les juridictions civiles sur requête unilatérale en cas de conflit collectif<sup>(95)</sup>.

Le Comité ne formule pas d'observation particulière concernant les procédures préalables de déclenchement de la grève et la distinction entre grèves licites et grèves illicites décrite dans le rapport du gouvernement belge. Cette position est conforme à des avis rendus par le Comité européen des droits sociaux à propos d'autres États parties contractantes. Dans son « *Digest de jurisprudence* » (recueil d'avis) de 2008, le Comité indique ainsi :

« 4. Exigences de procédures

a) *Obligation de paix*

*Les régimes de relations professionnelles dans lesquels la convention collective est considérée comme un traité de paix sociale durant lequel la grève est interdite sont conformes à l'article 6, § 4. Une obligation de paix sociale doit toutefois reposer de façon certaine sur la volonté des partenaires sociaux.*

*Celle-ci s'apprécie notamment en tenant compte de l'histoire des relations professionnelles du pays.*

b) *Autres exigences de procédure*

*L'exercice du droit de grève peut être subordonné à l'approbation préalable d'un certain pourcentage des travailleurs, à condition que le mode de scrutin, le quorum et/ou la majorité requis ne soient pas tels qu'ils limitent de façon excessive le droit de mener des actions collectives.*

(95) Le Comité se limite à demander au gouvernement des précisions sur la notion de « prestations d'intérêt public » au sens de la loi du 19 août 1948 relative aux prestations d'intérêt public en temps de paix.

*L'exigence d'épuisement des voies de conciliation/médiation avant de déclencher une grève est conforme à l'article 6, § 4 – compte tenu du droit figurant à l'article 6, § 3 (voir ci-dessus) – à condition de ne pas entraîner des délais trop longs. Des délais excessifs sont considérés comme nuisant à l'effet dissuasif de la menace de grève.*

*Les périodes de préavis ou de cooling-off prévues lors des procédures de conciliation précédant une grève sont conformes à l'article 6, § 4 à condition que leur durée soit raisonnable. »<sup>(96)</sup>*

Enfin, le Comité européen des droits sociaux n'émet pas de critique concernant les recours judiciaires tels que décrits par le gouvernement belge dans son rapport (qu'il s'agisse de la compétence des juridictions judiciaires civiles dans le cadre de conflits collectifs, de l'existence de décisions judiciaires contradictoires, ou du caractère unilatéral de la procédure en référé et ce nonobstant l'affirmation du gouvernement que cette procédure aboutirait à des ordonnances et des astreintes assez exorbitantes, « *sans respecter les droits de la défense* »). À l'époque, le Comité européen des droits sociaux a déjà confirmé la possibilité d'une intervention judiciaire en cas de conflit collectif, précisant que les juridictions nationales doivent intervenir « *de manière raisonnable* », notamment cette intervention ne doit pas réduire le droit de grève « *au point de l'atteindre dans sa substance même et de le priver de son efficacité* »<sup>(97)</sup>.

**37.** Le second enseignement de ce premier cycle de contrôle est la position, défavorable, adoptée et exprimée par le gouvernement belge quant aux ordonnances rendues par les juridictions civiles sur requête unilatérale en cas de conflit collectif.

Les affirmations du gouvernement à ce sujet sont assez claires quant à sa position et peuvent être résumées comme suit :

- ces ordonnances vont à l'encontre de la philosophie du système belge de règlement des conflits collectifs ;
- elles sont parfois contradictoires, sauf dans les cas où le recours vise à mettre fin à une voie de fait qui porte atteinte aux droits des tiers, lorsqu'il y a un risque de dommage irréparable et pour mettre fin à un désordre évident et intolérable ;
- ces ordonnances, qui sont rendues systématiquement sur requête unilatérale, aboutissent à des astreintes exorbitantes et violent les droits de la défense.

Le premier rapport national marque ainsi la première étape de l'(auto)critique à laquelle le gouvernement belge va se livrer, dans le cadre des cycles de contrôle du premier mécanisme (et ensuite dans le cadre de la procédure de réclamations collectives), à l'égard des ordonnances judiciaires sur requête unilatérale en cas de conflit collectif.

Dès 1995, le gouvernement indique ainsi que, selon lui, ces ordonnances sont critiquables sur le fond et qu'elles ne respectent pas les droits de la défense.

**38.** Le troisième enseignement de ce premier cycle de contrôle est le peu d'informations qui est transmis au Comité européen des droits sociaux par le gouverne-

(96) Digest of jurisprudence, *op. cit.*, p. 56 et 57, et références.

(97) Digest of jurisprudence, *op. cit.*, p. 54, et référence.

ment belge concernant les ordonnances judiciaires qu'il critique. Le gouvernement se contente de citer quelques décisions judiciaires, sans autre précision (faits en cause, caractère minoritaire/majoritaire de cette jurisprudence, fondement des décisions, notion de « *voie de fait* », ...), ni la moindre explication concernant les conditions de la procédure sur requête unilatérale (compétence des juridictions civiles, conditions de l'absolue nécessité, demande d'astreinte, possibilités de recours à l'encontre de l'ordonnance, ...).

Le Comité européen des droits sociaux soulignera à maintes reprises, dans le cadre des cycles de contrôle ultérieurs, l'insuffisance des informations qui lui sont transmises par le gouvernement belge. Il obtiendra finalement des informations parcelaires en 2002, de la part du gouvernement belge et des organisations syndicales belges (cf. ci-après).

### **3.3.2. Second rapport national et conclusions de 1996 du Comité européen des droits sociaux (cycle de contrôle XIII-4)**

#### **3.3.2.1. Second rapport national (période 1993-1994)**

**39.** Dans le cadre du second cycle de contrôle, relatif à la période 1993-1994, le gouvernement belge transmet son rapport au Comité européen des droits sociaux le 21 septembre 1995<sup>(98)</sup>. Le gouvernement y indique concernant l'article 6, § 4 de la Charte sociale européenne qu'il n'y a pas eu de modification depuis le premier rapport.

Après avoir précisé que plusieurs dispositions légales reconnaissent le droit de grève de manière indirecte, il ajoute :

*« La ratification de la Charte ne devait entraîner aucune modification puisque cette procédure résultait de la certitude de la conformité vis-à-vis de la Charte du Droit belge et de son application concrète. C'est éventuellement en doctrine et en jurisprudence que des concrétisations sont susceptibles de se manifester : il pourra être fait état de cette disposition de la Charte dans le cadre de problèmes se présentant par exemple en matière de grève, et la Charte constitue donc un argument supplémentaire quant à la protection de ce droit. »*

Enfin, le gouvernement apporte quelques précisions concernant la loi du 19 août 1948 relative aux prestations d'intérêt public en temps de paix.

**40.** À la suite de la communication du rapport précité, le gouvernement belge va adresser au Comité européen des droits sociaux un second document, en date du 20 mars 1996, soit six mois après l'enregistrement de son rapport, intitulé « *Addendum - Informations complémentaires* »<sup>(99)</sup>, exclusivement relatif aux ordonnances judiciaires sur requête unilatérale.

(98) Nous avons demandé et obtenu une copie de ce rapport auprès du service archives du Comité européen des droits sociaux.

(99) Nous avons demandé et obtenu une copie de cet Addendum auprès du service archives du Comité européen des droits sociaux.

Dans cet addendum, le gouvernement évoque une « *évolution récente dans les faits* », qu'il décrit de la manière suivante :

*« Lorsque le conflit ne se résout pas par la conciliation, une des parties en saisit le pouvoir judiciaire. Ce genre de recours devrait selon l'économie du système belge, rester exceptionnel.*

*Néanmoins, depuis le milieu des années 80, les recours à la Justice se sont multipliés le plus souvent sur initiative patronale. Les patrons désarmés par une grève irrégulière (sans préavis par exemple) entendent ainsi obtenir une solution urgente pour poursuivre l'activité de leur entreprise.*

*Ils adressent une requête unilatérale auprès du Tribunal civil de première instance pour faire cesser ce qu'ils considèrent comme des voies de fait commises par les travailleurs ou leurs représentants. La notion de voies de fait repose sur des interprétations jurisprudentielles fort empiriques, pouvant à la limite couvrir des inconvénients normaux de la grève, et par là, menacer l'exercice normal de ce droit.*

*Les Tribunaux prononcent, en référé (une procédure d'extrême urgence), sans débat contradictoire, des ordonnances interdisant ces actes à des personnes indéterminées (à quiconque) sous peine de fortes astreintes. Ces ordonnances reviennent dans certains cas à nier le droit de grève.*

*La dérive du mécanisme de conciliation des conflits collectifs mis en place en Belgique est perçue et le besoin d'intervention de législation se fait sentir : aussi assiste-t-on à des dépôts de propositions de loi pour discipliner à nouveau la sauvegarde d'intérêts essentiels.*

*Voici quelques pistes les plus souvent évoquées :*

- *limiter le recours aux requêtes unilatérales ;*
- *limiter l'effet d'une ordonnance aux parties à la cause ;*
- *prononcer des astreintes uniquement dans des cas prévus par la loi ;*
- *compétence non du tribunal du travail, mais du magistrat de ce tribunal (mesure analogue en cas d'appel) : il ne serait pas indiqué de mêler à ces procédures les juges et conseillers sociaux.*

*Le gouvernement n'entend pas en demeurer là et envisage de légiférer de manière plus complète pour résoudre les questions en suspens en matière de droit de grève : ce problème est traité par les lignes de force du programme du gouvernement fédéral du 18 juin 1995 : « Pour ce qui concerne les relations sociales, le gouvernement prendra, en concertation avec les interlocuteurs sociaux, une initiative afin de résoudre les problèmes pendants en matière d'exercice du droit de grève (astreinte, requête unilatérale, accès aux zones industrielles et d'artisanat, prestations d'intérêt public en temps de paix ». (...) » (nous soulignons)*

### 3.3.2.2. Conclusions de 1996 du Comité européen des droits sociaux<sup>(100)</sup>

41. À la lecture des affirmations du gouvernement belge, le Comité européen des droits sociaux écrit dans ses conclusions de 1996 :

« Le Comité a pris note dans le rapport de la Belgique que la Charte sociale européenne pouvait être invoquée devant les tribunaux et il a pris connaissance avec intérêt de la décision du Conseil d'État du 22 mars 1995 qui s'est expressément référé à l'article 6, par. 4 de la Charte dans le cadre d'une annulation d'une sanction disciplinaire infligée à un employé des services de la poste pour fait de grève.

Le rapport fait également part des développements récents intervenus dans le domaine du droit de grève, et notamment des recours plus fréquents au juge des référés pour demander qu'il soit mis fin à des actions de grève. Le rapport indique que, pour faire face à cette situation, le gouvernement fédéral a l'intention de prendre, en concertation avec les partenaires sociaux, des initiatives afin de résoudre les problèmes pendants en matière d'exercice du droit de grève. Le Comité a demandé à être informé des développements qui interviendraient dans ce domaine ainsi que de la jurisprudence en la matière. »

Le Comité européen des droits sociaux conclut à la conformité de la Belgique à l'article 6, § 4 de la Charte sociale européenne, sous réserve des informations demandées<sup>(101)</sup>.

### 3.3.2.3. Nos observations

42. Nous ignorons les circonstances qui ont conduit le gouvernement belge à adresser un addendum au Comité européen des droits sociaux six mois après l'enregistrement de son rapport (relatif à la période 1993-1994), pour évoquer une jurisprudence qui, comme le gouvernement l'indique, s'est développée dans les années 80.

Nous ignorons également comment le Comité européen des droits sociaux a connaissance de l'arrêt du 22 mars 1995<sup>(102)</sup> du Conseil d'État (qui a fait application de l'article 6, § 4 de la Charte sociale européenne dans le cadre d'un contentieux « objectif », cf. ci-avant), auquel le Comité se réfère dans ses conclusions (alors que ni le rapport du gouvernement ni l'*addendum* à ce rapport n'évoquent cet arrêt).

43. Le second cycle de contrôle est à nouveau marqué par les informations lapidaires qui sont transmises par le gouvernement belge, qui se limite à de simples affirmations non étayées. Le gouvernement écrit en deux paragraphes que les recours judiciaires visent à faire cesser « ce que les patrons considèrent comme des voies de fait », dont la notion repose sur des « interprétations jurisprudentielles empiriques, pouvant couvrir des inconvénients normaux de la grève, et par là, menacer l'exercice normal de ce droit », et ce dans le cadre d'une procédure sans débat contradictoire. Le gouvernement ajoute qu'il s'agit selon lui d'une dérive du mécanisme de conciliation sociale et qu'il a l'intention de légiférer.

(100) Conclusions XIII-4, p. 376 et 377, [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Conclusions/Year/XIII4\\_fr.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Conclusions/Year/XIII4_fr.pdf).

(101) Le Comité demande également des informations complémentaires concernant les « services minimums » dans la fonction publique.

(102) Le Comité européen des droits sociaux indique erronément la date du 23 mars 1995.



À nouveau, aucune précision n'est apportée ni sur le fond de la jurisprudence critiquée ni sur la procédure judiciaire sur requête unilatérale.

**44.** À ce stade, le Comité européen des droits sociaux prend acte. Il « note » les affirmations figurant dans le rapport national concernant les décisions judiciaires critiquées et l'intention du gouvernement de légiférer. Il demande à être tenu informé des développements qui interviendraient ainsi que de la jurisprudence en la matière.

### **3.3.3. Troisième rapport national et conclusions de 1998 du Comité européen des droits sociaux (cycle XIV-1)**

#### **3.3.3.1. Troisième rapport national (période 1995-1996)<sup>(103)</sup>**

**45.** Dans son troisième rapport, nonobstant les demandes d'informations du Comité européen des droits sociaux dans le cadre du cycle précédent, le gouvernement belge se limite à la réponse suivante :

*« Le Comité a souhaité être informé des développements législatifs et jurisprudentiels en matière de droit de grève. Le débat concernant le droit de grève suscité par le traitement de certains de ses aspects accessoires par les juridictions n'est pas éteint, il s'est même enrichi de propositions d'origine parlementaire, ce qui renforce la probabilité d'une intervention normative dans ce domaine, particulièrement délicat en raison des intérêts multiples dont il faudra tenir compte. Les années 1996 et 1997 n'ont pas entraîné de controverses importantes à l'image des périodes antérieures. On trouvera en annexe quelques décisions judiciaires prises en 1996. »<sup>(104)</sup>*

#### **3.3.3.2. Conclusions XIV-1 de 1998 du Comité européen des droits sociaux<sup>(105)</sup>**

**46.** Dans ses conclusions de 1998, le Comité européen des droits sociaux se réfère aux critiques formulées précédemment par le gouvernement belge et note qu'en dépit de l'annonce du gouvernement de son intention de prendre des mesures, la situation belge n'a pas changé. Le Comité européen des droits sociaux indique ainsi dans ses conclusions :

*« Le Comité note dans le rapport de la Belgique que la situation de droit n'a pas changé en ce qui concerne le droit à des actions collectives malgré l'annonce par les autorités dans le précédent rapport de leur intention de prendre les mesures nécessaires pour résoudre les problèmes qui subsistent dans ce domaine en consultation avec les partenaires sociaux. Le Comité avait déjà noté à cet égard dans sa conclusion précédente qu'il était fréquemment fait appel en Belgique au juge des référés afin de mettre fin à une grève. Le premier rapport belge faisait référence de façon critique à cette pratique et à l'utilisation par les employeurs de la procédure de requête unilatérale prévue par l'article 584 du*

(103) Nous avons demandé et obtenu une copie de ce rapport auprès du service archives du Comité européen des droits sociaux.

(104) Nous avons contacté le service de documentation du Comité européen des droits sociaux, qui n'a pu trouver aucune annexe au rapport du gouvernement belge. Le Comité ne les évoque par ailleurs pas dans ses conclusions.

(105) Conclusions X, p. 113, [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Conclusions/Year/XIV1Vol1\\_fr.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Conclusions/Year/XIV1Vol1_fr.pdf).

*Code judiciaire ; il notait cependant que les tribunaux eux-mêmes n'abordaient pas ces affaires de façon identique. Le Comité estime que ces moyens de mettre fin à une grève ou d'empêcher une grève pose un problème de conformité avec l'article 6, par. 4 de la Charte. Par conséquent, il demande que le prochain rapport fasse état de tout cas récent de jurisprudence touchant cette question et indique si le gouvernement envisage toujours de prendre des mesures pour modifier une situation que les autorités elles-mêmes considèrent comme insatisfaisante. »*

Le Comité européen des droits sociaux conclut :

*« Eu égard à l'importance des informations demandées concernant le recours au juge des référés afin de mettre fin à une grève, le Comité ajourne sa conclusion. »*

### 3.3.3.3. Nos observations

**47.** Les conclusions du Comité européen des droits sociaux rendues dans le cadre du troisième cycle de contrôle marquent un tournant dans l'appréciation du Comité.

Jusqu'à-là, le Comité avait en effet sollicité de façon répétée des informations complémentaires.

En 1998, tout en continuant à demander des informations complémentaires, le Comité européen des droits sociaux semble désormais tenir pour acquis, sur la base des affirmations du gouvernement belge dans son premier rapport ainsi que dans ses rapports ultérieurs, que des ordonnances sont fréquemment rendues par les juridictions belges en référé sur requête unilatérale « *afin de mettre fin à une grève ou d'empêcher une grève* » et que « *ces moyens de mettre fin à une grève ou d'empêcher une grève posent un problème de conformité avec l'article 6, § 4 de la Charte sociale européenne* ».

**48.** Les informations lacunaires et contradictoires qui seront transmises par le gouvernement belge par la suite (et par les organisations syndicales) conforteront le Comité européen des droits sociaux dans cette idée (cf. ci-après).

### 3.3.4. Cinquième rapport national et conclusions de 2000 du Comité européen des droits sociaux (cycle XV-1)

#### 3.3.4.1. Cinquième rapport national (période 1997-1998) <sup>(106)</sup>

**49.** Dans son cinquième rapport, le gouvernement belge tente à première vue de faire machine arrière. Il invoque un « *problème d'interprétation* » de la jurisprudence belge par le Comité européen des droits sociaux. Ainsi le gouvernement écrit dans son rapport :

*« Il semble qu'il y ait un problème d'interprétation dans ce qui ressort du texte des conclusions XIV-1 pour la Belgique (article 5). En effet, jamais une action en justice n'était diri-*

(106) Nous avons demandé et obtenu une copie de ce rapport auprès du service archives du Comité européen des droits sociaux.

*gée contre le principe de grève lui-même, qui est un droit reconnu, et aucune décision judiciaire ne pourrait s'aventurer à contester l'exercice de ce droit, au risque d'entraîner révision ou cassation.*

*Ce sont des manifestations de ce droit, certaines concrétisations qui peuvent faire l'objet d'un recours. La partie demanderesse invoque des voies de fait, le droit d'accéder au lieu de travail ou de pouvoir en sortir ou certaines prestations qu'elle juge élémentaires. Un déséquilibre entre certaines manifestations de ce droit de grève entraînant un dommage disproportionné par rapport à la portée du litige. Par exemple, il est acquis que le juge saisi doit bien se garder de juger de l'opportunité de la grève. Enfin, l'appréciation des efforts en vue de la prévention et de la conciliation du conflit sont des éléments dont le juge peut avoir à tenir compte ...*

*(...)*

*L'article 6 de la Convention européenne du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (...) empêche d'exclure les situations de grève des possibilités de recours devant les tribunaux. Cette disposition qui instaure une prééminence du recours aux mécanismes judiciaires pour la résolution des conflits maintient les autres procédés tels que la conciliation et la médiation dans un rôle subalterne et ce, dans des situations conflictuelles diverses pour lesquelles ces méthodes paraissent progressivement de plus en plus appropriées. »*

### **3.3.4.2. Conclusions XV-1 de 2000 du Comité européen des droits sociaux<sup>(107)</sup>**

**50.** Dans ses conclusions de 2000, le Comité européen des droits sociaux se réfère à ses précédentes conclusions et indique que l'utilisation par les employeurs de la procédure unilatérale afin de « *mettre fin à une grève* » ou de « *faire obstacle à une grève* » pose un problème de conformité avec l'article 6, § 4 de la Charte sociale européenne.

Compte tenu du manque répété d'informations reçues du gouvernement belge, le Comité se réfère aux questions posées précédemment et conclut :

*« Le rapport ne contient pas de réponse détaillée à ces questions. Le Comité souhaite savoir combien de jugements ont été rendus pendant la présente (1997-1998) et la prochaine période de référence (1999-2000) en comparaison des périodes de référence précédentes. Entretemps, il ajourne sa décision sur ce point.*

*(...)*

*En raison du manque répété d'informations, en particulier les informations relatives au recours à des astreintes afin d'empêcher une action collective, le Comité ajourne à nouveau sa conclusion. »*

### **3.3.4.3. Nos observations**

**51.** Le quatrième cycle de contrôle de conformité du droit belge à l'article 6, § 4 de la Charte sociale européenne n'ajoute pas grand-chose par rapport aux cycles précédents, si ce n'est que le gouvernement tente (maladroitement) de revenir, dans

(107) Conclusions XV-1, p. 86 à 89, [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Conclusions/Year/XV1Vol1\\_fr.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Conclusions/Year/XV1Vol1_fr.pdf).

une certaine mesure, sur les critiques qu'il a formulées par le passé, sans toutefois apporter les précisions utiles demandées par le Comité européen des droits sociaux.

Avec l'objectif apparent de clarifier la situation, le gouvernement crée la confusion en indiquant que la jurisprudence litigieuse tend uniquement à empêcher des « *voies de fait* » (le gouvernement n'apporte pas de précision concernant cette notion), qu'il qualifie en même temps de « *manifestations du droit de grève* » ou de « *concrétisations du droit de grève* ». Le gouvernement indique que ces voies de fait peuvent faire l'objet d'un recours « *lorsqu'il existe un déséquilibre entre certaines manifestations de ce droit de grève entraînant un dommage disproportionné par rapport à la portée du litige.* »

À nouveau, on ne peut que constater, avec le Comité européen des droits sociaux, l'absence d'informations et d'exemples précis de jurisprudence de la part du gouvernement.

### **3.3.5. Septième rapport national et conclusions de 2002 du Comité européen des droits sociaux (cycle XVI-1)**

#### **3.3.5.1. Septième rapport national (période 1999-2000) <sup>(108)</sup>**

**52.** Dans son septième rapport, relatif à la période 1999-2000, le gouvernement indique ce qui suit <sup>(109)</sup> :

*« L'aspect légal des conflits collectifs est inchangé (...).*

*Les interventions judiciaires ne restent que l'exception dans de tels contextes, et encore, ne concernent-elles pas que des effets périphériques de ces conflits. Enfin, logiquement, un conflit peut être la suite d'un échec de conciliation ou être un épisode au cours de celle-ci. La grève reste considérée comme moyen ultime lors d'une contestation, au moins en principe.*

*En revanche, là, comme partout ailleurs, les tribunaux peuvent intervenir pour faire cesser des situations dommageables disproportionnées par rapport à un conflit en cours : c'est le recours à une doctrine applicable à l'ensemble du droit : la théorie de l'abus de droit : on ne conteste pas le droit, mais l'on conteste la manière dont il s'exerce, les circonstances éventuellement exceptionnelles dans lesquelles ce droit incontesté s'exerce et les dommages injustifiables que le type d'exercice entraîne ! Ce serait la systématisation légale qui serait dangereuse ici : il vaut donc mieux laisser aux tribunaux, d'autant que leurs décisions peuvent être frappées d'appel ou cassées pour être jugées en dernier ressort. Ce sont les conventions collectives seules qui définissent d'une certaine manière la « licéité » d'une grève et qui se sont risquées à les régler d'une certaine manière. Les procédés sont variés et sporadiques :*

(108) Nous avons demandé et obtenu une copie de ce rapport auprès du service archives du Comité européen des droits sociaux.

(109) Dans le rapport du gouvernement, ces observations sont formulées à propos de l'article 6, § 1 de la Charte sociale européenne (et non l'article 6, § 4).

*on s'est donc bien gardé de systématiser. Et, il n'est pas souhaité que le législateur établisse une réglementation uniforme, du moins actuellement. »*

Le gouvernement évoque ensuite une évolution de la grève en Belgique quant à ses objectifs : anciennement l'augmentation salariale et plus récemment la sauvegarde de l'entreprise pour sauver les emplois ; le gouvernement décrit également un « *nouveau type de grève* » :

*« Il existe un nouveau type de grève qui s'exerce dans le cadre de revendications gratuites, voire de conflits volontairement entretenus prenant en otage une grande partie de la population et entraînant de manière longue et répétée une désorganisation importante.*

*(...)*

*Cette typologie explique au moins en partie la diversité des jurisprudences lorsque les tribunaux sont entraînés à intervenir à la suite de la demande d'une partie, ces interventions restant exceptionnelles. »*

En réponse aux demandes formulées par le Comité européen des droits sociaux dans ses dernières conclusions, le gouvernement précise ce qui suit :

*« Le Comité européen des droits sociaux demande que lui soit communiqué de la jurisprudence récente illustrant l'intervention des tribunaux dans les situations de grèves.*

*On trouvera en documentation une sélection effectuée par une banque de données en matière de procédures judiciaires dans des cas de grève ainsi que diverses revues de jurisprudence portant sur cette matière. Certaines de ces décisions ont fait l'objet de notes d'auteurs : elles figurent à la suite de ces décisions. D'autres décisions provenant de diverses sources sont également jointes. Ces jurisprudences et commentaires n'engagent pas le gouvernement : ils sont destinés à éclairer le Comité d'expert sur la diversité des situations concrètes rencontrées.*

### **1 Jurisprudence :**

- Cass. 1ère Ch. 31 jan. 1997 (Delhaize) Observations de Patrick Humblet in : *Chroniques de Droit Social 1998 / 1 (Ced Samsom, Bruxelles)* ;
- Trib. Civ. 30 juillet 1999 (TEC) : in *Journal des Tribunaux du Travail 10.X.1999*, p. 377 à 379 (Larcier, Bruxelles) ;
- Décisions en sens divers des Trib. civ. et de la Cour d'appel de Liège lors de la menace de grève aux Chemins de Fer belges lors du mariage princier, *Revue de jurisprudence de Liège, Mons et Bruxelles 1999/42 (Larcier)* ;
- Série de décisions dont la plupart ont trait au même événement ainsi que les extraits d'arrêts du Conseil d'État, *Banque de données Judit, CD 2001/2, (Kluwer, Bruxelles)* ;
- Série de décisions « *jurisprudence, grève, droit collectif* », dont à remarquer spécialement, Trib. civ. Charleroi, 19 avril 2000 (BN Bombardier) et Trib. civ. Bruxelles, 8 mars 2000 (Leonidas), les autres n'ayant qu'un intérêt documentaire réduit in *Journal des Tribunaux du Travail 10.V.2000*, n° 767 (Larcier) ;
- Trib. civ. Charleroi, 2 février 2000 (« ordonnance »), affaire Maxi Toys.

*L'examen de ces jurisprudences et des notes doctrinales nécessite préalablement un résumé du contexte juridique et factuel. C'est l'objet des développements qui suivent.*

*Dans le cas de voies de fait, des recours en extrême urgence pour faire cesser une situation éventuellement inacceptable (le juge apprécie) sont toujours susceptibles d'appels. De telles actions sont également accessibles aux organisations de travailleurs selon les mêmes modalités.*

*Il est bien admis qu'une grève entraîne des désagréments et voire des pertes financières pour une entreprise. Le piquet de grève n'est pas toujours pratiqué mais il est en général admis dans les pratiques en Belgique. Mais il n'est pas à l'abri de l'application de la théorie de l'abus de droit. Entre le piquet, garant du fonctionnement du droit de grève et le piquet entraînant des déséquilibres graves ou des atteintes graves aux droits des personnes, il y a une variété de situations qui iront de l'acceptation de l'inconfort généré pour la direction, et du refus des magistrats d'intervenir à une situation dramatique entraînant l'intervention judiciaire accompagnée ou non de la force publique, cette intervention étant extrêmement rare.*

*La grève est l'arrêt concerté du travail, donc la mauvaise exécution du travail ou les situations intermédiaires, comme la grève perlée ne répondent pas à la définition de grève.*

*Si la grève a évolué, l'on constate aussi que l'attitude du pouvoir judiciaire a également évolué: la tendance à la circonspection face à des demandes patronales intempestives traduit la sensibilisation à la priorité à la conciliation par les canaux normaux. Sauf des cas très bien délimités (quelques décisions concernant une menace minoritaire de grève des chemins de fer le jour du mariage du Prince héritier Philippe, jour où l'accès aux chemins de fer était gratuit et où un grand afflux de population était attendu), les interdictions n'ont pas porté sur la grève, mais sur des situations connexes ou des actes commis à l'occasion de la grève. Il est à noter que toutes les décisions pouvaient faire l'objet d'appel ou de recours en cassation. Aucune organisation n'a pris une telle initiative à l'égard des décisions les plus controversées (cas des chemins de fer cités plus haut). Aucune voie de droit n'ayant été épuisée, on voit mal comment des plaintes pourraient être formulées quant à la situation présente. En revanche, l'abus du droit de grève signalé plus haut peut faire craindre que le législateur soit obligé de se départir de l'abstention à laquelle il s'est contraint jusqu'à présent et qu'il doive légiférer pour éviter la répétition de situations inacceptables.*

*Réciproquement, des dérives judiciaires qui feraient craindre une menace réelle sur l'exercice du droit de grève conduiraient aussi à une réaction législative.*

*(...)*

*L'article 6 de la Convention européenne des droits de l'Homme consacre le droit de recours devant un tribunal en temps utile et dans le cadre d'un procès équitable: ceci consacre le droit ultime dans les conflits au recours judiciaire: il ne semble donc pas possible d'exclure d'office un tel recours de manière absolue.*

*Si dans bien des situations, il appert que le consensus acquis dans le cadre d'une médiation est de loin le plus approprié dans un nombre croissant de situations et que par ailleurs, dans de telles situations, le recours aux procédures judiciaires rend souvent la solution de tels conflits plus difficile par l'atmosphère qu'elles génèrent et qu'au surplus, le prétoire ne peut pas grand-chose dans des épreuves de force, l'élimination d'office du recours judiciaire dans ces contextes paraît actuellement encore hypothétique.*

*Il n'est pas d'usage dans un rapport d'exposer des intentions puisqu'il porte sur une période passée et non sur l'avenir. Si des aspects judiciaires devaient effectivement faire craindre des dérives, sans supprimer le recours judiciaire, suppression interdite par la convention des droits de l'homme comme précisé plus haut, l'on pourrait s'orienter vers la désignation comme juge d'urgence du Président du Tribunal du Travail à la population lorsque celle-ci est prise en otage dans un conflit, voire des conflits à répétition : à défaut d'un service minimal négocié, celui-ci pourrait être imposé.*

*Les hypothèses évoquées ci-dessus ouvriraient peut-être la voie à l'introduction de l'arbitrage voire à l'interdiction de la grève dans des services essentiels, ou encore à l'introduction de l'astreinte dans les relations individuelles du travail. Cela montre que toute intervention législative risque d'entraîner des conséquences plus larges qu'une première impression pourrait laisser supposer. Au surplus, dans le système belge, l'action législative implique l'intervention consultative des partenaires sociaux: des initiatives précipitées en ces matières risquent de les dresser dans des oppositions inopportunes, à moins d'obtenir un mûrissement équilibré de ces questions.*

(...)

*La plupart des aspects évoqués par le présent rapport avaient déjà fait l'objet de développements circonstanciés dans les rapports présentés en 1999 et 2000 : dans de telles circonstances, les termes « manque répété d'informations » paraissent incompréhensibles. Cette surprise avait déjà été formulée dans le précédent rapport qui répondait déjà aux questions à nouveau formulées. »*

### **3.3.5.2. Observations de la FGTB et de la CSC concernant le septième rapport national <sup>(110)</sup>**

**53.** Dans le cadre de ce cinquième cycle de contrôle de conformité du droit belge à l'article 6, § 4 de la Charte sociale européenne (relatif à la période 1999-2000), la FGTB et la CSC ont adressé des observations communes au Comité européen des droits sociaux <sup>(111)</sup>, dont nous reproduisons ci-dessous les passages essentiels :

*« Il convient de rappeler que le Comité européen des droits sociaux dans ses conclusions précédentes (XV<sup>e</sup> cycle) avait signalé que « l'utilisation de cette procédure*

(110) Nous avons demandé et obtenu une copie de ces observations auprès du service archives du Comité européen des droits sociaux.

(111) Comme indiqué ci-avant, les organisations nationales qui sont affiliées aux organisations internationales d'employeurs et de travailleurs invitées à se faire représenter aux réunions du Comité gouvernemental peuvent formuler des observations sur les rapports nationaux (article 23, § 2 de la Charte sociale européenne).

(notamment la procédure sur requête unilatérale, aboutissant à l'imposition d'une astreinte) afin de mettre fin ou de faire obstacle à une grève posait un **problème de conformité avec l'article 6, § 4 de la Charte**.

(...)

Bien que l'article 6 juncto article 31 de la Charte sociale européenne ne semble nullement s'opposer au principe même de l'intervention judiciaire dans les conflits collectifs, les modalités procéduriales, la nature spécifique et la portée de cette intervention telle qu'elle est apparue en Belgique, nous semblent, elles, en violation avec l'article 6 juncto article 31 de la Charte sociale européenne.

(...)

**a) Manque d'informations précises quant à l'envergure de l'intervention judiciaire dans les périodes de référence précédente et présente : une analyse exhaustive semble nécessaire**

Les syndicats regrettent que le gouvernement belge n'ait pas fourni une information détaillée, quantifiée et précise quant à l'envergure de l'intervention judiciaire en référé durant les périodes précédente (1995-1997) et présente (1998-2000) et ce, nonobstant la demande expresse du CEDS lors du XVI<sup>e</sup> cycle dernier.

(...)

Ces démarches se déroulent dans l'obscurité, **sur requête unilatérale et sans débat contradictoire**. Le plus souvent, les employeurs obtiennent des ordonnances prononcées par le juge « à l'égard de quiconque » et parfois même **pour une durée indéterminée**. Il s'agit de décisions dont nous n'avons connaissance – la plupart du temps – qu'à l'occasion de leur signification aux grévistes par un huissier de justice au piquet de grève. Or les syndicats ne peuvent continuer à prendre connaissance de ces jugements par hasard.

(...)

**b) La jurisprudence belge, en tant que source des limitations au droit à l'action collective**

**1) La présentation erronée de la jurisprudence belge par le gouvernement belge**

(...)

Tout d'abord, le gouvernement belge tend à réduire le droit à l'action collective à une manifestation historique, le droit de grève. D'ailleurs, la jurisprudence belge consacre une vision très restrictive du droit de grève, comme le simple refus d'exécution du travail contractuel en tant que tel.

Ce qu'il convient d'examiner, c'est la réglementation implicite du droit à l'action collective. La jurisprudence en référé semble remettre en question le droit d'organiser et



*de mettre sur pied des piquets de grève et des occupations d'entreprise. Ces formes d'action collective devraient pourtant pouvoir rentrer sous l'égide de l'article 6 de la CSE, dans la mesure où elles sont la première expression du droit de grève et ce à condition qu'elles revêtent un caractère pacifique. Une partie de la jurisprudence ne se borne pas à s'opposer à des actes de violence contre des personnes ou des biens, mais bien également à de simples occupations d'usine ou à des blocages de l'accès de ces dernières, même quand ceux-ci sont manifestement pacifiques et ne comportent aucun acte de violence physique, ni aucune menace ou intimidation.*

*En plus, l'action en référé de la SNCB à l'occasion du mariage du Prince Philippe et de la Princesse Mathilde auprès des présidents de tous les tribunaux belges de première instance dans l'intervalle concerné, a montré que l'action en référé tend à imposer des interdictions de grève pure et simple, sous peine d'astreinte.*

(...)

*Une majorité des juges flamands et une minorité des juges francophones n'ont pas hésité à s'exprimer bel et bien sur l'opportunité ou le caractère raisonnable de la grève présumée ou anticipée sur la base d'un système de critère de légitimité. Ces critères ne nous semblent pas conciliables avec les limites permises par l'article 6 juncto article 31 de la CSE (voir ci-après).*

## **2) La référence problématique à l'« abus de droit » dans les jugements de l'affaire Mathilde. Incompatibilité avec l'article 31 de la CSE**

*Dans l'affaire Mathilde, les présidents de différents tribunaux ont fait application de la notion d'abus de droit pour interdire une grève annoncée. Il s'agissait bel et bien d'une actio ad futurum.*

*Les juges en faisant appel au simple principe de proportionnalité, n'ont pas hésité à exprimer un jugement à propos de l'opportunité ou du caractère raisonnable de la grève. La simple référence au principe de proportionnalité, en mesurant la proportionnalité du dommage provoqué par la grève en rapport à la revendication en question, nous semble en tant que tel incompatible avec les critères limitatifs énumérés par l'article 31 de la CSE.*

*Cet article ne semble pas consacrer la théorie juridique de l'abus de droit en tant que tel comme source de limitation. L'application directe et sans restrictions de cette théorie nous semble d'ailleurs extrêmement critiquable. Elle risque d'interdire tout exercice d'un droit dans le but de porter préjudice. Elle risque d'obliger les syndicats ou les grévistes à avoir recours à des modalités d'exercice du droit à l'action collective moins préjudiciables – toujours selon les termes de la théorie de l'abus de droit – et donc moins efficaces.*

(...)

*Il convient de regretter que les juges n'ont pas fait application du principe de proportionnalité pour apprécier si les limites apportées à un droit fondamental des travailleurs étaient en proportion raisonnable avec les intérêts ou les droits en cause.*

*Il convient de regretter l'absence parfois complète d'une motivation quelconque.*

(...)

**3) La nature des jugements en référé, source policière, imprévisible, dénuée de sécurité juridique de limitations non « prescrites par la loi »**

*L'article 31 ne semble nullement s'opposer à ce qu'un juge apporte des restrictions au droit à l'action collective. En effet, un corps de jurisprudence établi et bien argumenté est de nature à constituer une source de normes juridiques prévisibles et connues permettant au citoyen de s'y conformer.*

*Il convient toutefois de remarquer que selon un courant de la doctrine belge, appuyé par la jurisprudence récente de la Cour de cassation, le juge en référé n'est pas du tout censé se référer à des normes juridiques pour motiver sa décision. Le style des décisions prononcées dans l'affaire Mathilde reflète les effets pervers de cet obscurantisme juridique.*

(...)

*La majorité de ces jugements n'est pas publiée. À défaut de motivation propre et convenable, ils ne se présentent pas comme une source de limitation prescrite par la loi au sens de l'article 31 de la CSE.*

*Le manque de contradiction, un vice inhérent à la procédure sur requête unilatérale, ne fait qu'aggraver cette situation. De plus, la plénitude de compétence des juges des tribunaux de première instance, au détriment des juges plus familiarisés aux relations industrielles, des tribunaux de travail fait obstacle à une expertise suffisante.*

(...)

La FGTB et la CSC annexent à leurs observations des décisions rendues dans le cadre du mariage princier qui n'ont pas été produites par le gouvernement belge ainsi qu'une décision prononcée dans « l'affaire Sabena ».

**3.3.5.3. Conclusions XVI-1 de 2002 du Comité européen des droits sociaux**<sup>(112)</sup>

**54.** Sur la base du septième rapport de la Belgique ainsi que des observations formulées par la FGTB et la CSC, le Comité européen des droits sociaux va conclure, dans ses conclusions de 2002, à une violation, par la Belgique, de l'article 6, § 4 de la Charte sociale européenne.

**55.** En ce qui concerne les ordonnances sur requête unilatérale rendues en cas de conflit collectif, le Comité européen des droits sociaux écrit :

(112) Conclusions XVI-1, p. 74 à 76, [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Conclusions/Year/XVI1Vol1\\_fr.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Conclusions/Year/XVI1Vol1_fr.pdf).

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

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

Le Comité européen des droits sociaux poursuit son analyse de manière suivante :

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

L'analyse de cette jurisprudence montre aussi qu'une évolution est en train de se produire, dans la mesure où certaines décisions interdisent la grève elle-même et non plus seulement certaines modalités de son exercice. Le critère de proportionnalité est alors utilisé par le juge. Le Comité constate que le recours à la notion d'abus de droit ou au critère de proportionnalité conduit les juridictions à s'ériger en juge de 1<sup>er</sup> décembre 1999, Chron. D.S., 2000, 443 ; Prés. Civ. Tongres, 1<sup>er</sup> décembre 1999, Chron. D.S., 2000, 439). Il arrive aussi que le juge en référé soit saisi à titre préventif.

Le Comité considère que les pratiques jurisprudentielles en question sont de nature à tenir en échec l'exercice du droit de grève et qu'elles impliquent un dépassement des restrictions admises par l'article 31 de la Charte.

(...)

*Le Comité estime que la situation de la Belgique n'est pas conforme à l'article 6, § 4 de la Charte au motif que des restrictions sont posées au droit de grève qui dépassent celles admises par l'article 31 de la Charte. »<sup>(113)</sup>*

#### 3.3.5.4. Rapport du Comité gouvernemental

**56.** Dans son rapport du 19 décembre 2002<sup>(114)</sup>, le Comité gouvernemental du Conseil de l'Europe note ce qui suit à propos des déclarations qui lui sont faites par la déléguée de la Belgique et le représentant de la Confédération européenne des syndicats :

*« 234. La déléguée de la Belgique déclare que la pratique de certaines juridictions inférieures a conduit à un grand nombre de décisions regrettables concernant le droit de grève. Le gouvernement a clairement l'intention de respecter la Charte comme le montre une circulaire adoptée par le Conseil des Ministres en décembre 2001. Cependant, les partenaires sociaux ne souhaitent pas que l'on légifère en la matière et ont préféré signer, en mars 2002, un protocole qui devait permettre d'éviter de porter les cas de grève devant les tribunaux. Le gouvernement note avec satisfaction que le nombre d'actions en justice a diminué depuis l'adoption de ce protocole.*

*235. Le représentant de la CES confirme la déclaration de la déléguée de la Belgique. La CES a donné au CEDS son avis sur ledit protocole. Celui-ci a effectivement été appliqué, mais des problèmes subsistent, notamment en ce qui concerne les employeurs ayant des liens « ténus » avec la fédération patronale nationale. Il souligne néanmoins que les choses évoluent favorablement. »*

Compte tenu de ces informations :

*« 237. Le Comité prend note des informations communiquées par la déléguée de la Belgique et décide d'attendre la prochaine appréciation du CEDS. »*

#### 3.3.5.5 Nos observations

**57.** À titre de première observation, on regrette à nouveau le caractère partiel des informations qui sont transmises au Comité européen des droits sociaux par le gouvernement belge dans le cadre de son septième rapport et sur la base desquelles le Comité européen des droits sociaux a pris position. Le gouvernement se contente de citer quelques décisions judiciaires (en précisant qu'elles ne l'engagent pas) et de donner des informations générales et confuses, à nouveau sans précision concernant le recours à la procédure sur requête unilatérale.

On note par ailleurs qu'avant même d'aborder les décisions qui lui ont été transmises par le gouvernement belge et les organisations syndicales belges, le Comité européen des droits sociaux répète, comme étant un fait avéré, que depuis un certain nombre d'années, des ordonnances rendues en référé sur requête unilatérale

(113) Le Comité européen des droits sociaux demande par ailleurs au gouvernement belge des précisions sur le contentieux du licenciement pour motif grave dans le cadre des grèves.

(114) Rapport du Comité gouvernemental, p. 38, [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/GovernmentalCommittee/XVI11\\_fr.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/GovernmentalCommittee/XVI11_fr.pdf).

et assorties d'astreintes enjoignent aux grévistes et à quiconque de « *mettre fin aux piquets de grève* ». Le Comité nous semble ainsi tenir pour acquis, sur la seule base des affirmations du gouvernement dans ses précédents rapports, que les ordonnances litigieuses interdiraient *tout* piquet de grève (et tout acte d'un piquet de grève), en ce compris, par exemple, un rassemblement à l'entrée de l'entreprise de travailleurs grévistes exprimant les raisons de l'action collective et/ou tentant de convaincre les travailleurs non-grévistes de rejoindre le mouvement.

**58.** À titre de seconde observation, le Comité européen des droits sociaux évoque dans ses conclusions l'arrêt de la Cour de cassation du 31 janvier 1997. Pour rappel, dans cet arrêt, la Cour de cassation a estimé que « (...) *pourvu qu'il n'applique pas déraisonnablement des règles de droit ou refuse déraisonnablement d'appliquer celles-ci dans son raisonnement, le juge des référés constate souverainement, à la lumière d'une première appréciation, s'il existe une atteinte illicite apparente justifiant la prononciation d'une mesure* ». En outre, « (...) *l'appréciation provisoire du juge d'appel suivant laquelle les travailleurs bénéficient d'un droit de grève dans les limites de critères acceptés dans la vie sociale, n'est pas déraisonnable ; que les autres décisions du juge d'appel sont relatives à des faits et sont, dès lors, souveraines* »<sup>(115)</sup>.

Dans ses conclusions, le Comité européen des droits sociaux se borne à affirmer que le renvoi à l'appréciation souveraine du juge du fond effectué par la Cour de cassation « *a permis à la jurisprudence en référé de continuer à se développer* » et ce, sans préciser clairement s'il estime que cette décision serait « *intrinsèquement viciée* » et contiendrait elle-même en germe une violation ou un risque de violation de l'article 6, § 4 de la Charte ou si sa critique porte exclusivement sur la jurisprudence en référé « *qui a continué à se développer* ».

On notera que dans le cadre de son rapport du 16 septembre 2011 relatif à la réclamation collective n° 59/2009 contre la Belgique, le Comité européen des droits sociaux a confirmé, sans réserves, que les plus hautes juridictions belges reconnaissent, en droit et en fait, le droit de grève.

En outre, en ce qui concerne le renvoi à l'appréciation souveraine du juge sur la base des « *critères acceptés dans la vie sociale* », rien n'indique que le Comité le considérerait problématique. Le Comité européen des droits sociaux se prononce lui-même en faveur d'un contrôle de proportionnalité par le juge national, en reconnaissant, de longue date, à celui-ci la possibilité d'intervenir « *raisonnablement* » en cas d'action collective, « *sans que cette intervention ne réduise le droit de grève au point de l'atteindre dans sa substance et de le priver de son efficacité* »<sup>(116)</sup>. Le Comité considère que « *l'exercice du droit de grève implique qu'une conciliation soit ménagée entre les droits et libertés, d'un côté, et les responsabilités, de l'autre, des personnes physiques et morales impliquées dans le conflit.* »<sup>(117)</sup>

(115) Cass., 31 janvier 1997 (S.A. Ets. Delhaize Frères et Cie. Le Lion), *Arr. Cass.*, 1997, p. 140, concl. X. DE RIEMAECKER ; *Bull.*, 1997, p. 148 ; *Pas.*, 1997, I, p. 148 ; *R.W.*, 1997-1998, p. 605 ; *Chron. D.S.*, 1998, 23, note P. HUMBLET.

(116) Digest de jurisprudence, *op. cit.*, p. 54.

(117) Rapport du 16 septembre 2011 du Comité européen des droits sociaux dans le cadre de la réclamation collective n° 59/2009 contre la Belgique, point 34.

Comme on le sait, certains auteurs ont estimé découvrir, dans l'arrêt du 31 janvier 1997 de la Cour de cassation, une reconnaissance implicite de la légalité du blocage de l'accès à l'entreprise par les piquets de grève pour autant qu'ils ne s'accompagnent pas de violences sur les personnes et les biens. Comme nous le précisons ci-après, ceci ne nous semble pas une lecture correcte de l'arrêt de la Cour de cassation.

**59.** En ce qui concerne les ordonnances qui lui ont été communiquées par le gouvernement belge et les organisations syndicales belges, le Comité européen des droits sociaux n'indique pas avec précision si et dans quelle mesure chacune d'entre elles serait selon lui conforme à l'article 6, § 4 de la Charte sociale européenne ou non.

Le Comité indique, en premier lieu, que « *la majorité des juges en référé* » auraient admis leur compétence et prononcé des astreintes même dans les cas où les piquets de grève « *demeurent pacifiques, ne comportent aucun acte de violence physique, ni menace, ni intimidation* ». Le Comité ajoute que « *c'est ce que soulignent également les observations communes de la FGTB et la CSC* ».

Une première décision transmise par le gouvernement belge, à savoir un jugement du 19 avril 2000 du président du tribunal du travail de Charleroi (BN Bombardier)<sup>(118)</sup>, ne concerne pas la question des piquets de grève. Dans le cadre de cette affaire, deux délégués syndicaux de l'entreprise demandaient en référé la cessation de « *voies de fait* » dans le chef de l'employeur (à qui ils reprochaient d'empêcher le travail de se poursuivre normalement sur le site), à leur égard et à l'égard des travailleurs. Le juge a estimé que les délégués syndicaux de l'entreprise n'ont pas qualité pour entamer une procédure judiciaire au nom des membres du personnel.

Ensuite, une série d'ordonnances citées par le gouvernement belge concernait des entreprises de transport public. Ainsi :

- dans l'ordonnance du 30 juillet 1999 du président du tribunal civil de première instance de Liège (TEC)<sup>(119)</sup>, le juge avait déclaré la tierce opposition non fondée, estimant qu'une personne de droit public assurant le service des transports publics a le droit de prendre toutes les dispositions nécessaires à son fonctionnement et à l'accès à ses installations. Le juge avait précisé dans sa motivation que « *(le droit de grève) ne rend légitime aucun comportement autre que le droit de faire grève, c'est-à-dire le droit de refuser de fournir le travail auquel le travailleur s'est obligé, dans les limites qu'impose le respect des droits et libertés d'autrui (...)* ».
- dans plusieurs ordonnances rendues le 1<sup>er</sup> décembre 1999 suite à une menace de grève à la SNCB lors du mariage princier de Philippe et Mathilde, certains juges avaient interdit la grève elle-même, en raison de circonstances exceptionnelles. Il avait notamment été interdit à tout membre du personnel de refuser d'assurer la journée du 4 décembre 1999 et interdit à quiconque de poser tout acte de nature à entraver la libre circulation des trains et des voyageurs ou à perturber le transport des voyageurs dans les conditions normales de confort, de sécurité et de délai<sup>(120)</sup>. En ce qui concerne les deux décisions épinglées par le

(118) Civ. Charleroi (réf.), 19 avril 2000, *J.T.T.*, 2000, p. 202.

(119) Civ. Liège (réf.), 30 juillet 1999, *J.T.T.*, 1999 (abrégé), p. 377, note.

(120) Voyez à cet égard les décisions publiées dans *J.L.M.B.*, 1999, n° 42, p. 1820 et suivantes, et les décisions citées par P. HENRY dans ses observations, « Y a-t-il un magistrat pour sauver la princesse ? », obs., *J.L.M.B.*, 1999, n° 42, p. 1845.

Comité européen des droits sociaux dans ses conclusions, il s'agit d'abord de l'ordonnance du président du tribunal civil de première instance de Hasselt, dont il résulte que « *le droit de grève ne peut être exercé d'une manière disproportionnée avec les effets préjudiciables causés par la grève. Dès que le droit de grève peut tout aussi bien être exercé, en tant que moyen de pression, à un autre moment, moins préjudiciable, il est loisible au président du tribunal, siégeant en référé, d'imposer l'interdiction de la grève* »<sup>(121)</sup>, et de l'ordonnance du président du tribunal civil de première instance de Tongres, selon lequel « *Le droit de faire grève ne peut excéder les critères admis dans la vie sociale. Une grève excède ces critères lorsqu'elle pourrait être organisée avec la même efficacité à un moment moins nocif, de sorte que le préjudice causé est tout à fait hors proportion avec l'avantage pour les participants. Dans ces conditions, il est loisible au juge des référés d'imposer l'interdiction de la grève* ». La doctrine a déjà abondamment souligné le caractère très exceptionnel de cette jurisprudence en Belgique<sup>(122)</sup> ;

- l'ordonnance du 7 septembre 2001 du président du tribunal civil de première instance de Bruxelles (Sabena)<sup>(123)</sup> avait quant à elle interdit aux pilotes de la Sabena de faire grève le lendemain sous peine d'astreinte. Le juge avait conclu à l'existence d'un abus du droit de grève, compte tenu des conséquences catastrophiques d'une grève dans le contexte économique traversé par la Sabena<sup>(124)</sup>.

Outre les décisions précitées, qui concernaient des entreprises de transport public, le gouvernement cite une ordonnance du 8 mars 2000 du président du tribunal civil de première instance de Bruxelles (Léonidas)<sup>(125)</sup>, dans le cadre de laquelle le juge, saisi sur tierce opposition, avait mis à néant l'ordonnance initiale au motif que les « *voies de fait* » n'étaient pas prouvées<sup>(126)</sup>. Enfin, la dernière décision transmise par le gouvernement est une ordonnance du 2 février 2000 du président du tribunal civil de première instance de Charleroi<sup>(127)</sup>, dans laquelle le juge avait autorisé l'employeur à « *faire évacuer (...) les piquets de grève installés devant son magasin (...), dans la mesure où ces piquets commettraient des voies de fait en refusant l'accès audit magasin à*

(121) Civ. Hasselt (réf.), 19 avril 2000, *Chron. D.S.*, 2000, p. 443.

(122) Notamment P. HENRY, « Y a-t-il un magistrat pour sauver la princesse ? », obs., *J.L.M.B.*, 1999, n° 42, p. 1845 ; A. DECOENE, A. DUSFRENE, J. FANIEL et C. GOBIN, « Le droit de grève : un droit fondamental remis fondamentalement en cause », in *Actualités du dialogue social et du droit de grève. Études pratiques de droit social*, Kluwer, 2009, p. 57 ; J. CLESSE et J. BARTHOLOMÉ, « Grève : la réception des règles internationales dans le droit belge », in *Actualités du dialogue social et du droit de grève. Études pratiques de droit social*, Kluwer, 2009, p. 217.

(123) Civ. Bruxelles (réf.), 7 septembre 2001, R.G. n° 01/7531/B, inédit (nous présumons qu'il s'agit de cette décision, d'autres décisions ont été rendues par le passé sur requête de la Sabena). Cf. à ce sujet F. LAGASSE, « Grève, piquets de grève et occupation d'entreprise », [www.droit-fiscalité-belge.com](http://www.droit-fiscalité-belge.com), article du 14 octobre 2002.

(124) À noter que cette ordonnance a été rétractée le 26 septembre 2001 pour manque de preuves de l'existence de voies de fait et d'un abus du droit de grève.

(125) Civ. Bruxelles (réf.), 8 mars 2000, *J.T.T.*, 2000, p. 208.

(126) Le juge a par ailleurs considéré que « *L'existence d'un piquet de grève (s'il se limite à être un groupe de personnes se tenant à l'entrée de l'entreprise pour manifester publiquement l'existence de la grève) et l'entrave psychologique que celui-ci peut représenter pour toute personne désirant se rendre dans les locaux de l'entreprise, n'est pas une voie de fait. Le piquet est une modalité socialement acceptée du droit de grève. Cela n'autorise cependant pas le piquet à se transformer en entrave physique, voire à se rendre coupable de violence ou d'injures.* » (Ce qui nous semble conforme à la position du Comité européen des droits sociaux.)

(127) Civ. Charleroi (réf.), 2 février 2000, R.G. n° 00/RR/273, inédit.

*la clientèle, aux fournisseurs ou au responsable de la requérante ainsi qu'au personnel désirant travailler* ». Le juge n'avait donc pas interdit le piquet de grève en lui-même, mais uniquement le blocage de l'accès à l'entreprise.

Par conséquent, contrairement à ce qui a été tenu pour vrai par le Comité sur la base des affirmations du gouvernement et des organisations syndicales, il est inexact que la majorité des ordonnances litigieuses (en réalité aucune) enjoindraient de « *mettre fin au piquet de grève* ». Celles-ci se limitent à interdire le blocage de l'accès à l'entreprise. Seules quelques décisions, prononcées en faveur d'entreprises de transport public, ont interdit la grève elle-même (ordonnances TEC, SNCB et Sabena). Nous n'avons pas connaissance d'autres ordonnances rendues en ce sens.

**60.** En second lieu, le Comité européen des droits sociaux conclut dans ses conclusions de 2002 à une violation de l'article 6, § 4 de la Charte sociale européenne par la Belgique dans la mesure où certaines décisions interdisent non plus seulement certaines modalités de l'exercice du droit de grève, mais la grève elle-même, en recourant au critère de proportionnalité et à la notion d'abus de droit ou au critère de proportionnalité. Comme indiqué ci-avant, cette jurisprudence est tout à fait isolée et nous n'avons pas connaissance d'autres décisions qui auraient interdit la grève.

Par ailleurs, il ne peut être déduit des conclusions du Comité européen des droits sociaux que celui-ci serait opposé, par principe, au recours à la notion d'abus de droit ou au critère de proportionnalité. Le Comité s'est limité à estimer dans son rapport qu'en l'espèce, dans les décisions (isolées) précitées, le recours à ces notions avait conduit les juridictions à s'ériger en juge de l'opportunité, et donc de la licéité de la grève et, ainsi à interdire la grève si le juge estime que les effets préjudiciables de la grève sont disproportionnés ou encore que la grève pourrait être organisée à un moment moins nocif, tout en gardant son efficacité. Comme précisé ci-avant, le Comité estime que le juge national peut intervenir de manière raisonnable en cas d'action collective, sans que le droit de grève ne soit atteint dans sa substance et privé de son efficacité<sup>(128)</sup>. Il considère que « *l'exercice du droit de grève implique qu'une conciliation soit ménagée entre les droits et libertés, d'un côté, et les responsabilités, de l'autre, des personnes physiques et morales impliquées dans le conflit* »<sup>(129)</sup>.

De la même manière, il ne peut être soutenu que le Comité serait opposé à la distinction entre « *grèves licites* » et « *grèves illicites* » au regard des clauses de paix sociales et procédures de conciliation préalables à une action collective. Ceci résulte notamment des conclusions de 1995 du Comité examinées ci-avant (dans lesquelles le Comité ne formule aucune observation concernant la distinction entre grèves licites et grèves illicites décrite dans le premier rapport du gouvernement belge). Cette distinction et ses conséquences ont récemment été approuvées par la Cour européenne des droits de l'homme dans un arrêt du 28 octobre 2010 (*Trofimchuk c. Ukraine*)<sup>(130)</sup>. Dans cette affaire, une travailleuse avait été licenciée par son employeur (une entreprise municipale ukrainienne) suite, notamment, à sa participation à un piquet de grève. L'employeur se prévalait entre autres du fait que la procédure légale ukrainienne en matière de grève (qui prévoyait le respect d'un préavis) n'avait pas été respectée. Dans

(128) Digest de jurisprudence, *op. cit.*, p. 54.

(129) Rapport du 16 septembre 2011 du Comité européen des droits sociaux dans le cadre de la réclamation collective n° 59/2009 contre la Belgique, point 34.

(130) Cour eur. D.H., arrêt *Trofimchuk c. Ukraine*, 28 octobre 2010, [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int).



un premier temps, la Cour européenne a déclaré que la participation d'un travailleur à un piquet de grève constitue l'exercice du droit de réunion pacifique au sens de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Dans un second temps, la Cour européenne a constaté que la loi ukrainienne, qui garantit le droit de grève, prévoit une procédure selon laquelle ce droit peut être exercé. En l'espèce, cette procédure n'avait pas été respectée par la travailleuse. La Cour européenne a dès lors estimé qu'il était question d'une restriction justifiée au droit de réunion pacifique, de sorte qu'il n'y avait pas eu violation de la Convention. Le Conseil d'État belge s'est également prononcé de manière comparable dans son arrêt du 6 novembre 2012<sup>(131)</sup>, dans le cadre duquel il a rejeté la demande de suspension en extrême urgence d'un membre du personnel de la SNCB-Holding contre la décision de celle-ci de le sanctionner disciplinairement. Ce travailleur avait été sanctionné pour avoir participé à une interruption de travail sans avoir respecté le préavis de grève prévu par l'accord social en vigueur. Après avoir rappelé que le droit de grève constitue un droit fondamental mais que des limitations ne sont pas exclues, le Conseil d'État a constaté provisoirement que l'obligation de déposer un préavis de grève ne constitue pas en l'espèce une limitation prohibée du droit de grève. Il estime également que la participation d'un responsable à une action qui méconnaît cette obligation donne un mauvais signal aux subordonnés qui sont tenus d'observer ces dispositions et au respect desquelles le responsable doit veiller, et que la décision attaquée pouvait en tenir compte. Enfin, le Conseil d'État juge qu'il est loin d'être manifestement déraisonnable de mesurer la gravité du manquement au regard de la perturbation du service qu'il entraîne, exprimée en l'occurrence en nombre de trains supprimés et de minutes de retard subi par les trains.

**61.** En conclusion, sous réserve des critiques qui peuvent être formulées à l'égard des ordonnances exceptionnelles qui avaient interdit la grève, c'est de manière inexacte et/ou sur la base des affirmations inexactes du gouvernement et des organisations syndicales que le Comité européen des droits sociaux a conclu, dans ses conclusions de 2002, que la situation de la Belgique ne serait pas conforme à l'article 6, § 4 de la Charte sociale européenne.

Par ailleurs, les organisations syndicales ont, à tort, affirmé dans leur réclamation collective du 22 juin 2009, que le Comité européen des droits sociaux aurait, dans ses conclusions de 2002, éclairé la portée du caractère « *pacifique* » des piquets de grève « *en faisant siennes les observations des syndicats belges* »<sup>(132)</sup>. Les conclusions de 2002 du Comité nous paraissent certes davantage fondées sur les affirmations de la FGTB et la CSC (et les autocritiques répétées du gouvernement) que sur un examen rigoureux des décisions judiciaires qui lui ont été transmises (tenant compte du caractère tout à fait isolé de certaines d'entre elles). Le Comité n'a toutefois pas avalisé la position des organisations syndicales quant à la notion de « *piquet pacifique* ». Que du contraire. Dans leurs observations concernant le septième rapport national, la FGTB et la CSC indiquaient ceci : « *Une partie de la jurisprudence ne se borne pas à s'opposer à des actes de violence contre des personnes ou des biens, mais bien également à de simples occupations d'usine ou à des blocages de l'accès de ces dernières, même quand ceux-ci sont manifestement pacifiques et ne comportent aucun acte de violence*

(131) C.E., 6 novembre 2012, arrêt n° 221.273, [www.raadvst-consÉtat.be](http://www.raadvst-consÉtat.be).

(132) [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/CC59CaseDoc1\\_fr.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/CC59CaseDoc1_fr.pdf), p. 12, point 54.

*physique, ni aucune menace ou intimidation* » (nous soulignons). Les organisations syndicales ont ainsi tenté de faire reconnaître le concept de « *blocage pacifique* ». Dans ses conclusions de 2002, le Comité indique en revanche que « *la grande majorité des juges en référé admettent leur compétence (...) et prononcent des astreintes, en ce compris dans les cas où les piquets de grève demeurent pacifiques, ne comportent aucun acte de violence physique, ni menace, ni intimidation* ». La formulation est proche mais le Comité européen des droits sociaux évite, précisément, de reprendre à son compte la notion de « *blocage pacifique* », pour lui substituer la notion de « *piquet pacifique* ». Et pour cause puisque le Comité européen des droits sociaux est d'avis que le blocage de l'accès à l'entreprise ne fait pas partie du droit d'action collective au sens de l'article 6, § 4 de la Charte sociale européenne (cf. ci-après). Le Comité s'est, à l'époque, déjà prononcé sur la question, dans le cadre de conclusions concernant l'Italie, estimant qu'empêcher les travailleurs non-grévistes de travailler est une « *forme violente ou extrême d'action* » qui ne constitue pas l'exercice du droit à des actions collectives<sup>(133)</sup>. C'est également en ce sens que le Comité a pris position dans son rapport du 16 septembre 2011 dans le cadre de la réclamation collective contre la Belgique (cf. ci-après).

J. Clesse et J. Bartholomé estiment qu'en concluant à une absence de conformité de la Belgique à l'article 6, § 4 de la Charte sociale européenne, le Comité européen des droits sociaux « *affirme plus qu'il ne démontre* », avis que nous partageons. Selon ces auteurs, « *l'appréciation que le Comité porte sur le droit belge repose sur une interprétation de l'article 6, § 4 de la Charte, selon laquelle les travailleurs ont le droit d'installer des piquets bloquant l'accès à l'entreprise. Or, cette interprétation est plausible mais ne s'impose pas* »<sup>(134)</sup>. Comme nous l'exposons dans la présente contribution, en dépit de la formulation ambiguë du Comité dans ses conclusions de 2002 et de conclusions ultérieures, nous pensons, à la lumière des avis antérieurs et postérieurs du Comité, que telle n'est pas sa position.

Enfin, M. Jamouille<sup>(135)</sup>, qui a été membre du Comité du 19 septembre 1996 au 18 septembre 2002, a également commenté les conclusions de 2002, écrivant, entre autres, que le Comité aurait « *rejeté implicitement la théorie des actes détachables qui soutient la jurisprudence belge en référé* »<sup>(136)</sup>. Comme il résulte de notre analyse, cette position ne nous paraît pas correcte<sup>(137)</sup>. À cet égard, nous ne pensons pas que la

(133) Dans le cadre de ces conclusions concernant l'Italie, le Comité a estimé que « *les employeurs peuvent légalement décider la fermeture de l'entreprise, dans le cadre d'un conflit collectif de travail, lorsque l'action des travailleurs en grève prend des formes violentes ou extrêmes (sabotage, empêchement de travailler pour les salariés non-grévistes, violences). Dans ce cas, l'employeur vise à préserver l'outil de production et à empêcher la désorganisation du travail. Cette circonstance susceptible de faire l'objet d'un contrôle juridictionnel, a paru au Comité conforme aux principes qu'il avait lui-même retenus (voir Conclusions VIII) comme pouvant justifier une « réglementation » de l'exercice du lock-out.* » (nous soulignons) (Conclusion IX-2 du 30 juin 1986 concernant la conformité de l'Italie à l'article 6, § 4 de la Charte sociale européenne (période de référence 1982-1984), accessible via le moteur de recherche du site du Comité européen des droits sociaux).

(134) J. CLESSE et J. BARTHOLOMÉ, « Grève : la réception des règles internationales dans le droit belge », *op. cit.*, p. 219.

(135) Professeur de droit à l'Université de Liège.

(136) M. JAMOUILLE, « Le droit de la grève en Belgique : évolutions et perspectives », *Chron. D.S.*, 2003, p. 365-374.

(137) Le Comité isole lui-même des actes qu'il estime ne pas faire partie de l'exercice du droit de grève (violence, intimidation, forme violente ou extrême d'action, telle qu'empêcher les travailleurs non-gré-

participation de M. Jamoulle en tant que membre du Comité confère à ses positions un caractère « *inattaquable* »<sup>(138)</sup>. L'opinion de cet auteur concernant les conclusions de 2002, qui s'inscrivent dans la logique de ses écrits antérieurs, critiques, à propos des ordonnances sur requête unilatérale prononcées par les juridictions belges en cas de conflits collectifs<sup>(139)</sup>, constitue une position doctrinale parmi d'autres, qui peut être critiquée et/ou commentée.

### 3.3.6. Neuvième rapport national et conclusions de 2004 du Comité européen des droits sociaux (cycle XVII-1)

#### 3.3.6.1. Neuvième rapport national (période 2001-2002)<sup>(140)</sup>

**62.** Dans son neuvième rapport, relatif à la période 2001-2002, le gouvernement belge indique que l'administration ne doit pas être informée des matières sur lesquelles les juges ont été appelés à se prononcer ni les décisions qu'ils ont rendues; il en résulte un caractère aléatoire des informations (elles dépendent des décisions qui sont publiées).

En ce qui concerne le constat d'absence de conformité de la Belgique à l'article 6, § 4 de la Charte, le gouvernement belge écrit ce qui suit :

*« (Le Comité) se réfère directement à des décisions des tribunaux de Hasselt et de Tongres du 1<sup>er</sup> décembre 1999, décisions dont le caractère à la fois exceptionnel et sortant de la normalité, avait été souligné dans le précédent rapport (décisions concernant des vellétés d'une organisation non représentative de provoquer un blocage des chemins de fer à l'occasion du mariage du Prince héritier). Les autres organisations syndicales avaient du reste désapprouvé ce mouvement. En référence à une documentation communiquée, le caractère insolite de certaines de ces décisions avait été souligné dans le précédent rapport, ainsi que les circonstances particulièrement exceptionnelles dans lesquelles elles avaient été prises. Les nombreuses décisions prises ce jour-là l'avaient été dans une diversité qui ne permettait pas d'en déduire une tendance, un véritable enseignement jurisprudentiel. Au surplus, les menaces de blocages n'avaient pas été mises à exécution, de sorte que les ordonnances en question n'avaient pas trouvé à s'appliquer !*

*Aucune voie de recours n'avait été entreprise contre ces décisions ni par l'organisation corporatiste en question, ni par les organisations syndicales. On ne peut donc en déduire d'office des carences du système judiciaire. En fait l'impact de ces décisions*

---

vistes de travailler) (cf. également à cet égard point 96 de la présente contribution).

(138) Nous ne partageons pas l'opinion de F. DORSSEMONT selon laquelle les commentaires de M. JAMOULLE feraient « *autorité* » vu sa qualité de membre du Comité à l'époque (F. DORSSEMONT, « La (non-)conformité du droit belge relatif à l'action collective par rapport à la Charte sociale européenne », *op. cit.*, p. 179).

(139) En 1994, M. JAMOULLE écrivait que ces ordonnances sont certes fondées sur un argument de poids (à savoir la compétence du pouvoir judiciaire dans le cadre des droits civils, affirmée par la Constitution et l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales), mais que cette jurisprudence permettrait de « *dépecer la grève* » (M. JAMOULLE, « Le droit de grève et son évolution », leçon 16, in *Seize leçons sur le droit du travail*, Collection scientifique de la Faculté de droit de Liège, 1994, p. 257-259 et 268).

(140) [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Reporting/StateReports/Belgium9\\_fr.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Reporting/StateReports/Belgium9_fr.pdf), p. 219.

*judiciaires est surtout gênant sur le déroulement des négociations qui paralysent et compliquent le travail de conciliation et en accaparant les énergies vers les procédures judiciaires et en accroissant la charge émotionnelle dans les conflits collectifs: il en résulte des paralysies temporaires des processus ordinaires de concertation et corrélativement un allongement des durées des conciliations. Au surplus les « produits » de ces procédures judiciaires étaient particulièrement disparates et il apparaissait particulièrement malaisé d'en dégager avec certitude les enseignements d'une jurisprudence. C'est la raison pour laquelle le précédent gouvernement envisageait de réglementer les procédures touchant aux conflits collectifs qui viendraient à se présenter devant les tribunaux de l'ordre judiciaire. Le précédent rapport avait fait état des réticences des partenaires sociaux à voir le législateur s'ingérer par une action normative dans ce domaine dans lequel le législateur n'était intervenu que de manière indirecte et ont fait préserver le statu quo en concluant un Gentlemen's Agreement par lequel les uns renoncent à recourir à des grèves sauvages et les autres à saisir le pouvoir judiciaire en cas de conflit. »*

Le gouvernement ajoute que :

- « les décisions judiciaires dont question plus haut » peuvent incontestablement être considérées comme correspondant aux commentaires de la Commission de l'OIT ;
- les recours doivent être maintenus et c'est du reste ce droit de saisir la justice de manière efficace qui est garanti par l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- le recours à la conciliation sociale reste la règle, même lorsqu'il y a des recours judiciaires lesquels sont assez exceptionnels dans le cadre de la résolution des conflits<sup>(141)</sup>.

### **3.3.6.2. Conclusions XVII-1 de 2004 du Comité européen des droits sociaux**<sup>(142)</sup>

**63.** Dans ses conclusions de 2004, le Comité européen des droits sociaux prend acte de la signature du protocole en matière de conflits collectifs en 2002 et indique à ce sujet :

*« Le 13 décembre 2001 est intervenue une communication qui annonçait l'intention du gouvernement de légiférer en la matière, et plus précisément de déposer un projet de loi réformant le Code judiciaire afin notamment de « mettre un terme aux atteintes portées à la Charte sociale européenne », se référant à la nécessité d'éviter que le bon déroulement des relations collectives soit perturbé par les interventions du pouvoir judiciaire dans le cadre de conflits sociaux collectifs. Le texte proposait ainsi de donner aux juridictions du travail la compétence exclusive, à l'exclusion donc du référé civil, tant au provisoire qu'au fond dans le domaine des conflits collectifs. Les interlocuteurs sociaux ont toutefois préféré formuler leur conception dans un Protocole en matière de règlement des conflits collectifs qui a été approuvé par les instances syndicales et patronales en avril 2002.*

(141) Le gouvernement belge apporte par ailleurs des précisions concernant le « contentieux relatif au licenciement pour motif grave dans les situations de grève ».

(142) Conclusions XVII-1, p. 11-13, [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Conclusions/Year/XVII1Vol1\\_fr.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Conclusions/Year/XVII1Vol1_fr.pdf).

*Aux termes du Protocole, qui a valeur d'engagement moral, les organisations d'employeurs se sont engagées à recommander à leurs membres d'éviter la mise en œuvre de procédures judiciaires pour des aspects liés au conflit collectif tandis que les syndicats se sont engagés à recommander à leurs membres d'éviter tout recours à la violence physique ou matérielle à l'occasion de conflits collectifs et de garantir la sauvegarde de l'outil. Le gouvernement s'est quant à lui engagé à ne pas prendre d'initiative avant que l'accord n'eût été évalué pendant un an. »*

Le Comité européen des droits sociaux note ensuite que ces évolutions ont « gelé » au cours de la période de référence les pratiques jurisprudentielles jugées non conformes à la Charte sociale européenne. Il demande que le prochain rapport l'informe de l'évolution de la situation à la suite du Protocole et rende compte de toute éventuelle intervention des juridictions en matière de conflits collectifs au cours de la période 2002-2004.

Le Comité ajoute ensuite :

*« Malgré ces évolutions positives, le Comité considère que, sur le fond, le problème de conformité à la Charte subsiste. Il fonde son évaluation sur le fait que le juge belge contrôle indirectement et à travers le comportement individuel abusif des grévistes le caractère raisonnable des revendications professionnelles. Il se prononce donc sur l'opportunité de la grève substituant ainsi son appréciation à celles des grévistes. »*

Le Comité conclut que la situation de la Belgique n'est pas conforme à l'article 6, § 4 de la CSE au motif que<sup>(143)</sup> :

*« Plusieurs pratiques jurisprudentielles restreignent le droit de grève dans des limites dépassant celles admises par l'article 31 de la Charte. »*

### **3.3.6.3. Rapport de 2005 du Comité gouvernemental<sup>(144)</sup>**

**64.** Dans son rapport du 8 avril 2005, le Comité gouvernemental prend note des déclarations suivantes de la déléguée de la Belgique et de celles du représentant de la Confédération européenne des syndicats concernant les ordonnances sur requête unilatérale :

*« 118. Le délégué belge indique que la situation n'a pas évolué depuis 2002 et qu'elle correspond à ce qui est décrit dans la conclusion du CEDS. Il rappelle que son gouvernement a annoncé son intention de légiférer en la matière mais que les partenaires sociaux ont préféré s'entendre dans le cadre d'un gentlemen's agreement, à la suite de quoi la pratique des actions en justice a quasiment disparu.*

*119. Le représentant de la CES confirme ces informations. »*

(143) Le Comité européen des droits sociaux conclut en outre à une violation de la disposition précitée au motif que la législation ne prévoit pas d'interdiction de licenciement des grévistes pour participation à une grève.

(144) [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/GovernmentalCommittee/XVII1\\_fr.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/GovernmentalCommittee/XVII1_fr.pdf), p. 22 et 23.

---

Le Comité gouvernemental décide :

« 120. Le Comité décide d'attendre la prochaine évaluation du CEDS. »

#### 3.3.6.4. Nos observations

**65.** On peut s'étonner (quoique à ce stade) du peu de précisions qui est fourni par le gouvernement belge au Comité dans le cadre de ce cycle de contrôle, alors même que la Belgique vient d'être pointée du doigt par le Comité pour son absence de conformité à l'article 6, § 4 de la Charte.

En dépit de son bonnet d'âne, le gouvernement belge ne fournit aucune explication sur l'état de la jurisprudence ni sur la procédure de recours sur requête unilatérale, se contentant de faire état du *Gentlemen's Agreement*. Aucune réponse circonstanciée n'est apportée aux critiques formulées par le Comité, si ce n'est, d'une part, que les ordonnances rendues dans le cadre du mariage princier sont exceptionnelles, et, d'autre part, que le gouvernement est d'avis que les ordonnances rendues par les juges belges et que ces recours doivent être garantis au regard de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Le gouvernement indique néanmoins que les « *produits* » de ces procédures judiciaires sont particulièrement disparates et il est particulièrement malaisé d'en dégager avec certitude les enseignements d'une jurisprudence.

Le gouvernement, par exemple, ne précise pas, à ce stade, que la majorité des ordonnances sur requête unilatérale visent à interdire aux « *piquets de grève* » de bloquer l'accès à l'entreprise. Il ne précise pas davantage les conditions d'absolue nécessité dans lesquelles une procédure sur requête unilatérale peut être introduite, en particulier l'extrême urgence ou l'impossibilité d'identifier la partie adverse.

Pire que bien, le gouvernement s'enlise dans des explications confuses, indiquant, à propos des ordonnances rendues lors du mariage princier, qu'aucune voie de recours n'a été entreprise contre ces décisions « *ni par l'organisation corporatiste en question, ni par les organisations syndicales* » (de sorte qu'on ne peut en déduire d'office des carences du système judiciaire), laissant ainsi entendre que les organisations syndicales pourraient être directement impliquées dans le cadre des recours judiciaires critiqués. Or comme on le sait, en raison de leur absence de personnalité juridique, les organisations syndicales ne peuvent introduire un recours sur tierce opposition contre les ordonnances rendues sur requête unilatérale<sup>(145)</sup>. De même, un employeur ne peut introduire une action à leur encontre en cas de conflit collectif (le cas échéant, en vue de faire interdire le blocage de l'accès à l'entreprise).

**66.** Le Comité européen des droits sociaux ne note aucune « *contravention* » particulière à l'article 6, § 4 de la Charte en droit belge pour la période examinée (2001-2002) (aucune décision particulière ne lui est transmise à ce sujet).

---

(145) Il ne s'agit pas d'une action dans le cadre de laquelle l'organisation syndicale peut agir en justice, au regard des cas légaux permettant aux organisations syndicales d'ester en justice (voyez principalement l'article 4 de la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires).

Il se borne néanmoins, sur la base du rapport national, à constater que « *sur le fond, le problème de conformité à la Charte subsiste* » (problème qui, comme précisé ci-avant, sera confirmé par la déléguée de la Belgique lors de la réunion du Comité gouvernemental de 2005) et réitère ses conclusions précédentes.

### 3.3.7. Onzième rapport national et conclusions de 2006 du Comité européen des droits sociaux (cycle XVIII-1)

#### 3.3.7.1. Addendum au onzième rapport national (période 2003-2004) <sup>(146)</sup>

67. Pour la période suivante (période 2003-2004), le gouvernement belge signale une raréfaction des procédures sur requête unilatérale suite au *Gentlemen's Agreement* et évoque le conflit social qui a eu lieu chez AGC en 2005. Le gouvernement se limite à ce sujet à indiquer :

« *Des interventions ont eu lieu dans des situations particulièrement graves lors de conflits aigus.  
Voir en annexe l'analyse du conflit social chez AGC Automotive à Fleurus par Michel CAPRON.* »

#### 3.3.7.2. Conclusions XVIII-1 de 2006 du Comité européen des droits sociaux <sup>(147)</sup>

68. Dans ses conclusions de 2006, le Comité européen des droits sociaux répète ce qu'il avait constaté dans ses précédentes conclusions. Il confirme ensuite sa position, en se fondant exclusivement sur l'article de doctrine qui lui a été transmis par le gouvernement belge en annexe de son rapport :

« *Le rapport fait état à ce propos d'une analyse publiée par le Centre de recherche et d'information sociopolitiques concernant une grève menée dans l'entreprise ACG Automotive entre décembre 2004 et mars 2005, au cours de laquelle la direction a obtenu, par un recours unilatéral au civil, une injonction délivrée par la juridiction locale interdisant – sous peine d'astreintes – les piquets de grève. Selon les faits présentés dans cette analyse et l'évaluation qui en est donnée, le recours en question ne reposait sur aucune raison objective et était contraire aux recommandations faites dans le Protocole précité. Le Comité constate que des cas continuent de se présenter dans lesquels le droit de grève est restreint par les pratiques jurisprudentielles précitées, et ce au-delà des restrictions autorisées par l'article 31 de la Charte.*

*Pour cette raison, et vu qu'il n'existe pas en droit belge de garanties légales ou réglementaires fixant des limites aux restrictions du droit de grève, le Comité juge la situation non conforme à la Charte.* » <sup>(148)</sup>

(146) [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Reporting/StateReports/Belgium11add\\_fr.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Reporting/StateReports/Belgium11add_fr.pdf).

(147) [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Conclusions/Year/XVIII1Vol1\\_fr.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Conclusions/Year/XVIII1Vol1_fr.pdf), Conclusions XVIII-1, p. 75-78.

(148) Le Comité répète par ailleurs que la situation de la Belgique n'est pas conforme à l'article 6, § 4 de la Charte sociale européenne car le droit interne n'interdit pas suffisamment le licenciement des grévistes pour leur participation à la grève.

### 3.3.7.3. Rapport de 2007 du Comité gouvernemental<sup>(149)</sup>

**69.** Le Comité gouvernemental expose ce qui suit concernant les ordonnances sur requête unilatérale :

« 122. *La déléguée belge revient sur le Protocole conclu entre employeurs et syndicats, aux termes duquel les premiers s'efforceront d'éviter des procédures de demande d'injonction pour empêcher une action collective, tandis que les seconds promettent de ne pas recourir à des piquets de grève – pratique qualifiée de « voies de fait ». Le Protocole a fait baisser le nombre de décisions de justice interdisant les piquets de grève, mais la déléguée reconnaît que cela ne constitue pas une garantie absolue contre les situations dénoncées par le CEDS. La déléguée rappelle par ailleurs que le gouvernement a envisagé un moment de mettre en place un texte de loi pour régler le problème, mais cette proposition n'a pas reçu un accueil suffisamment favorable, y compris dans les rangs des partenaires sociaux.*

*123. Le représentant de la CES confirme les informations communiquées par la déléguée belge et souligne que, dans ce pays, les partenaires sociaux ne croient pas nécessaire d'intervenir sur le plan législatif pour le moment, du moins pour ce qui concerne le secteur privé, auquel s'applique un gentlemen's agreement.*

*124. Sans méconnaître les mesures prises par les partenaires sociaux, le Comité demande au gouvernement de poursuivre le dialogue afin de rendre la situation conforme à l'article 6, § 4 de la Charte.*

### 3.3.7.4. Nos observations

**70.** Le onzième rapport du gouvernement belge est édifiant.

Au-delà de l'absence de réponse circonstanciée aux critiques formulées par le Comité européen des droits sociaux et de précisions sur les procédures en cause, le gouvernement ne communique pas de décisions judiciaires au Comité, mais un article de doctrine, concernant un conflit collectif survenu en 2004-2005 chez AGC<sup>(150)</sup>.

Dans cet article, l'auteur, Monsieur M. Capron, écrivait à propos des ordonnances rendues dans le cadre de ce conflit social, qu'« *En fait, on a pu constater que ni les arguments d'urgence ou de nécessité d'une intervention judiciaire, ni l'impossibilité d'identifier les grévistes invoqués par la direction ne résistaient à une analyse sérieuse : il n'y avait, finalement, aucune raison objective d'introduire en référé une requête unilatérale auprès du tribunal de première instance* »<sup>(151)</sup> et que « *ce recours va à l'encontre des « recommandations » formulées dans le Protocole d'accord d'avril 2002 (...)* »<sup>(152)</sup>.

(149) [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/GovernmentalCommittee/XVIII1\\_fr.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/GovernmentalCommittee/XVIII1_fr.pdf), p. 39-41.

(150) M. CAPRON, « Le conflit social chez AGC Automotive à Fleurus (décembre 2004 - mars 2005) », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2005, n° 1884-1885, p. 1-62.

(151) M. CAPRON, *op. cit.*, p. 57.

(152) M. CAPRON, *op. cit.*, p. 58.



Sur la base de cette unique source d'information, et sans même avoir connaissance des ordonnances judiciaires litigieuses, le Comité européen des droits sociaux écrit (copie) dans ses conclusions qu'il constate que des ordonnances ont « *interdit les piquets de grève* »<sup>(153)</sup> et ce, sans « *aucune raison objective* » et de façon « *contraire aux recommandations faites dans le Protocole précité* » (*Gentlemen's Agreement* de 2002). Comme nous l'exposons ci-après, une toute autre réalité apparaît de l'examen des décisions en cause, en particulier de l'arrêt qui a été rendu par la cour d'appel de Mons dans cette affaire le 21 novembre 2005<sup>(154)</sup>, soit quelques mois après la publication de l'article de M. CAPRON<sup>(155)</sup>. En d'autres termes, le Comité se prononce en 2005 sur des ordonnances dont il n'a pas connaissance, exclusivement sur la base de l'avis d'un auteur, qui n'a lui-même pas encore connaissance de la décision d'appel.

**71.** Dans le cadre de l'affaire AGC évoquée par le gouvernement, le président du tribunal civil de première instance de Charleroi avait rendu une ordonnance le 13 janvier 2005 interdisant que l'accès à l'usine soit empêché<sup>(156)</sup>.

Saisi sur tierce opposition, le président du tribunal civil de première instance de Charleroi avait déclaré la tierce opposition irrecevable pour défaut d'intérêt (ordonnance du 3 mars 2005).<sup>(157)</sup>

Dans son arrêt du 21 novembre 2005, la cour d'appel de Mons a mis à néant l'ordonnance du 3 mars 2005 et jugé la tierce opposition recevable. La cour a néanmoins déclaré la tierce opposition non fondée, après avoir constaté les faits suivants :

- la direction fut séquestrée durant 24 heures et détenue dans des conditions semblant peu correctes ;
- l'accès au site fut interdit à la direction et aux membres du personnel par un piquet de grève composé de nombreuses personnes dont certaines ne faisaient pas partie de l'entreprise, se relayant afin d'assurer une présence constante devant le site ;
- diverses dégradations furent commises sur le matériel de l'entreprise et sur les véhicules des membres du personnel ;
- les grilles d'entrée furent soudées ;
- certains membres du personnel ont déclaré avoir été insultés, agressés verbalement et menacés lors de leurs entrées et sorties de l'établissement.

Nous pensons pouvoir affirmer, à la lumière des avis exprimés par ailleurs par le Comité européen des droits sociaux (en particulier ses avis déjà évoqués ci-avant

(153) Lors de la réunion du Comité gouvernemental, la déléguée belge ajoutera à la confusion quant à la licéité des piquets de grève en Belgique puisqu'elle indique qu'ils sont considérés comme des voies de fait (alors qu'en vertu de la jurisprudence traditionnelle, un piquet de grève n'est pas en soi illicite ; en revanche, sont illicites des voies de fait telles que le blocage de l'accès à l'entreprise, qui ne constituent pas l'exercice du droit de grève ou droit à des actions collectives).

(154) Mons, 21 novembre 2005, *R.R.F.*, 2005/43, inédit.

(155) L'article de M. CAPRON est daté du 19 juillet 2005.

(156) Civ. Charleroi (réf.), 13 janvier 2005, inédit.

(157) Civ. Charleroi (réf.), 3 mars 2005, inédit.

concernant l'Italie<sup>(158)</sup> et la Belgique<sup>(159)</sup>, que si le Comité avait été correctement informé des faits en cause constatés par les juridictions saisies et des décisions judiciaires elles-mêmes, il n'aurait pas adopté les mêmes conclusions.

### 3.3.8. Quatrième rapport national relatif à la CSER et conclusions de 2010 du Comité européen des droits sociaux (cycle 2010)<sup>(160)</sup>

72. Dans son rapport suivant (quatrième rapport national concernant la Charte révisée), relatif à la période 2005-2008, le gouvernement belge apporte quelques précisions sur les conditions du recours judiciaire en référé sur requête unilatérale (conditions de l'absolue nécessité)<sup>(161)</sup>.

Le Comité européen des droits sociaux indique toutefois, dans ses conclusions de 2010<sup>(162)</sup>, qu'il n'examine pas la question des « restrictions au droit de grève fondées sur des décisions judiciaires », dans la mesure où cette question fait l'objet d'une procédure de réclamation collective<sup>(163)</sup>.

## 3.4. Conclusion

73. Les cycles de contrôle de conformité de la Belgique à l'article 6, § 4 de la Charte sociale européenne sont marqués par les affirmations répétées du gouvernement belge (dans ses rapports nationaux et lors des réunions du Comité gouvernemental) que des ordonnances rendues sur requête unilatérale par les juridictions civiles belges portent atteinte au droit de grève et/ou interdisent « les piquets de grève », sans respecter les droits de la défense, et qu'une intervention législative serait nécessaire.

74. Ces cycles de contrôle sont également marqués par le caractère vague, parcellaire voire inexact des informations qui ont été transmises au Comité européen des droits sociaux par le gouvernement belge (et ce, nonobstant les demandes répé-

(158) Conclusion IX-2 du 30 juin 1986 concernant la conformité de l'Italie à l'article 6, § 4 (période de référence 1982-1984), (accessible via le moteur de recherche du site du Comité européen des droits sociaux).

(159) Tant dans le cadre de ses rapports nationaux concernant la Belgique que dans le cadre de son rapport du 16 septembre 2011 dans le cadre de la réclamation collective n° 59/2009 contre la Belgique.

(160) [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Reporting/StateReports/Belgium4\\_fr.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Reporting/StateReports/Belgium4_fr.pdf), p. 40-44.

(161) Le gouvernement précise que dans le cadre de ces procédures, il est demandé au juge d'interdire, au travers de mesures provisoires, certains faits non inhérents à la grève, le juge pouvant ainsi interdire que les piquets de grève empêchent physiquement l'accès de l'entreprise aux non-grévistes ou le passage des marchandises. Le gouvernement renvoie par ailleurs à la défense qu'il déposera dans le cadre de la procédure de réclamation collective qui a été introduite à l'encontre de la Belgique.

(162) Conclusions 2010, p.13 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Conclusions/Year/2010\\_Vol1\\_fr.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Conclusions/Year/2010_Vol1_fr.pdf).

(163) En ce qui concerne la question de l'interdiction de licenciement des grévistes pour leur participation à la grève, le Comité note que le gouvernement répète que s'il n'existe pas de législation interdisant le licenciement des grévistes, la jurisprudence estime que la participation à une grève n'est pas un motif (sérieux) de licenciement (comme pourrait l'être la destruction de matériels ou d'équipements). Le Comité européen des droits sociaux souhaite recevoir confirmation que les tribunaux de première instance appliquent régulièrement cette jurisprudence. Il ajourne dès lors sa conclusion sur ce point.

tées de celui-ci d'obtenir des informations précises) et, en 2002, également par la FGTB et la CSC<sup>(164)</sup>.

Outre le nombre réduit des décisions judiciaires qui ont été transmises au Comité, on relève que les décisions qui vont conduire à sa décision de « censure » en 2002 sont essentiellement des décisions (isolées) qui ont interdit la grève elle-même.

Sur la question des piquets de grève, nonobstant le caractère ambigu des conclusions du Comité à partir de 2002, il nous semble pouvoir être affirmé, à la lumière des avis rendus par celui-ci à d'autres occasions (notamment dans ses conclusions concernant l'Italie)<sup>(165)</sup>, que le Comité estime qu'empêcher l'accès à l'entreprise aux travailleurs non-grévistes ne constitue pas l'exercice du droit de grève. Par conséquent, il apparaît que c'est davantage sur la base des affirmations du gouvernement et des organisations syndicales, que sur la base des décisions qui lui ont été transmises, que le Comité a conclu à une absence de conformité de la Belgique à l'article 6, § 4 de la Charte sociale européenne à ce sujet.

Par la suite, le Comité réitère son avis d'absence de conformité sans réelle information complémentaire (conclusions de 2004) ou sur la base d'une position doctrinale qui est inexacte et obsolète (conclusions de 2006).

**75.** En définitive, le Comité européen des droits sociaux se fait essentiellement l'écho d'une autocritique du gouvernement belge, qui s'emploie, tantôt volontairement, tantôt involontairement (du moins en apparence)<sup>(166)</sup>, à faire le procès des ordonnances rendues par les juges des référés civils sur requête unilatérale en cas de conflits collectifs.

Nous verrons que la procédure menée dans le cadre de la réclamation collective n° 59/2009 contre la Belgique souffrira dans une certaine mesure des mêmes défauts liés aux affirmations du gouvernement et aux informations qui sont reçues et prises en considération par le Comité.

**76.** Enfin, on relèvera qu'à ce stade, c'est le « *fond* » des décisions judiciaires qui fait l'objet de la critique du Comité européen des droits sociaux. Le Comité ne conclut en revanche pas, dans le cadre du premier mécanisme de contrôle, à une absence de conformité à l'article 6, § 4 de la Charte sur l'aspect procédural des recours (en particulier concernant le caractère unilatéral de la procédure), et ce, en dépit de l'affirmation du gouvernement, dès 1994, de ce que la procédure sur requête unilatérale ne respecterait pas les droits de la défense. Le Comité européen des droits sociaux se prononcera toutefois en ce sens dans le cadre du second mécanisme de contrôle.

(164) Le Comité européen des droits sociaux ne semble pas avoir reçu d'observations d'organisations nationales patronales.

(165) Conclusion IX-2 du 30 juin 1986 concernant la conformité de l'Italie à l'article 6, § 4 de la Charte sociale européenne (période de référence 1982-1984) (conclusion accessible via le moteur de recherche du site du Comité européen des droits sociaux).

(166) Par exemple, le gouvernement belge qualifie les piquets de grève de « *voies de fait* », même lorsque ceux-ci ne commettent précisément pas de voies de fait (telles que le blocage de l'accès à l'entreprise).

## 4. Second mécanisme de contrôle : contrôle effectué dans le cadre de la réclamation collective n° 59/2009

### 4.1. Introduction

77. Le 22 juin 2009, les trois grandes organisations syndicales belges<sup>(167)</sup> ainsi que la Confédération européenne des syndicats (CES) ont introduit une réclamation collective contre la Belgique (réclamation n° 59/2009)<sup>(168)</sup>. Dans leur réclamation, les organisations syndicales soutenaient que l'intervention judiciaire en référé dans les conflits collectifs depuis 1987 a abouti à des restrictions aux activités des piquets de grève qui portent atteinte au noyau dur du droit de grève et de l'action collective et qui ne sont pas conformes à l'article 6, § 4 de la Charte sociale européenne. Elles estiment en particulier que les ordonnances rendues sur requête unilatérale qui interdisent aux piquets de grève d'empêcher ou de gêner l'accès à l'entreprise, sous peine d'astreinte, ne seraient pas conformes à cette disposition.

Le Comité européen des droits sociaux a rendu son avis sur le fond de la réclamation n° 59/2009 dans un avis du 13 septembre 2011 (rapport du 16 septembre 2011 au Comité des ministres), après avoir pris connaissance des documents suivants :

- mémoire du gouvernement sur le bien-fondé, enregistré au Secrétariat général le 17 mars 2010<sup>(169)</sup> ;
- observations de l'Organisation internationale des employeurs (OIE), enregistrées au Secrétariat général le 18 mars 2010<sup>(170)</sup> ;
- observations de la Finlande, enregistrées au Secrétariat général le 18 mars 2010<sup>(171)</sup> ;
- réplique de la CES, la CGSLB, la CSC et la FGTB au mémoire du gouvernement sur le bien-fondé, enregistrée au Secrétariat général le 11 juin 2010<sup>(172)</sup>.

Dans son rapport transmis le 16 septembre 2011 aux parties et au Comité des ministres, le Comité européen des droits sociaux a conclu par 8 voix contre 4, à l'existence, dans la jurisprudence belge, de restrictions au droit de grève constituant une violation de l'article 6, § 4 de la Charte sociale européenne car « *elles n'entrent pas dans le champ d'application de l'article G parce qu'elles ne sont ni prévues par la loi, ni ne poursuivent un des objectifs énoncés à l'article G* ».

Suite à cet avis du Comité européen des droits sociaux, le délégué du gouvernement belge a indiqué dans sa déclaration du 1<sup>er</sup> février 2012 lors de la 1132<sup>e</sup> réunion des Délégués des ministres :

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

(168) [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/CC59CaseDoc1\\_fr.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/CC59CaseDoc1_fr.pdf).

(169) [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/CC59CaseDoc3\\_fr.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/CC59CaseDoc3_fr.pdf).

(170) [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/CC59CaseDoc4\\_fr.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/CC59CaseDoc4_fr.pdf).

(171) [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/CC59CaseDoc5\\_fr.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/CC59CaseDoc5_fr.pdf). Comme indiqué ci-avant, les États parties contractantes à la Charte peuvent faire valoir leurs éventuelles observations.

(172) [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/CC59CaseDoc6\\_fr.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/CC59CaseDoc6_fr.pdf).

« Le gouvernement belge étudiera dès lors, en concertation avec les partenaires sociaux, de quelle façon il pourra être donné suite aux remarques du rapport du CEDS. (...) »

C'est pourquoi il sera demandé au ministre de l'Emploi de transmettre le rapport du Comité aux partenaires sociaux au sein du Conseil national du travail pour le joindre à sa demande antérieure d'évaluation du « gentlemen's agreement en matière de grèves ».

En outre, il sera demandé au ministre de la Justice d'attirer l'attention des autorités judiciaires sur les constatations du rapport du CEDS. »

Suite au rapport du Comité européen des droits sociaux et à la déclaration du gouvernement belge, le Comité des ministres a adopté une résolution<sup>(173)</sup>, le 22 mars 2012, selon laquelle :

« Vu les informations communiquées par la délégation de la Belgique lors de la 1132<sup>e</sup> réunion des Délégués des ministres, (le Comité des ministres)

1. prend note de la déclaration ci annexée du gouvernement défendeur au sujet du suivi de la décision du Comité européen des droits sociaux et se félicite des mesures (législatives et autres) qui y sont annoncées et de l'engagement des autorités à mettre la situation en conformité avec la Charte ;

2. attend de la Belgique qu'elle fasse état, lors de la présentation du prochain rapport relatif aux dispositions pertinentes de la Charte sociale européenne, d'une mise en conformité de la situation. »

**78.** Après un aperçu de la procédure applicable, nous examinons ci-après l'avis qui a été rendu par le Comité européen des droits sociaux dans le cadre de la réclamation collective introduite par les organisations syndicales.

#### 4.2. Procédure

**79.** Le second mécanisme de contrôle du respect des dispositions de la Charte sociale européenne est un système de réclamations collectives, qui a été conçu comme un complément à l'examen des rapports gouvernementaux (qui constitue le mécanisme de base pour le contrôle de l'application de la Charte), permettant un contrôle de conformité plus rapide que le premier mécanisme<sup>(174)</sup>.

Cette procédure de contrôle est régie par le Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives adopté à Strasbourg le 9 novembre 1995. Elle peut être résumée comme suit :

1° réclamation collective :

- une réclamation collective peut être introduite auprès du Secrétaire général du Conseil de l'Europe, par les organisations nationales représentatives d'employeurs et de travailleurs relevant de la juridiction de l'État mis en cause<sup>(175)</sup> ;

(173) <http://www.coe.int> (CM/ResChS(2012)3).

(174) Rapport explicatif au Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives, point 2.

(175) Une réclamation collective peut également être déposée par les organisations internationales d'employeurs et de travailleurs, visées au paragraphe 2 de l'article 27 de la Charte sociale européenne et

- la réclamation doit indiquer la disposition de la Charte sociale européenne qui ne serait pas respectée et dans quelle mesure cette disposition ne serait pas respectée ;
- le Secrétaire général informe l'État mis en cause de la réclamation et transmet celle-ci au Comité européen des droits sociaux ;

2° décision concernant la recevabilité de la réclamation collective :

- le Comité européen des droits sociaux décide si la réclamation collective est recevable, après avoir, s'il le souhaite, invité l'État mis en cause et l'organisation auteur de la réclamation à lui transmettre leurs éventuelles observations sur ce point ;
- si le Comité européen des droits sociaux décide que la réclamation est recevable, il en informe, par l'intermédiaire du Secrétaire général, les États parties contractantes à la Charte ;

3° observations des parties concernées :

- le Comité européen des droits sociaux demande à l'État mis en cause et à l'organisation auteur de la réclamation de lui soumettre par écrit, dans un délai qu'il aura fixé, toutes explications ou informations appropriées ;
- il demande également aux autres États parties contractantes ainsi qu'aux organisations internationales d'employeurs ou de travailleurs<sup>(176)</sup> de lui soumettre leurs éventuelles observations ;
- l'État mis en cause et l'organisation auteur de la réclamation pourront formuler leurs observations à cet égard ;
- le Comité européen des droits sociaux peut organiser une audition avec les représentants des parties ;

4° rapport du Comité européen des droits sociaux :

- le Comité européen des droits sociaux rédige un rapport dans lequel il décrit les mesures qu'il a prises pour examiner la réclamation et présente ses conclusions sur le point de savoir si l'État mis en cause a ou non assuré d'une manière satisfaisante l'application de la disposition de la Charte visée par la réclamation ;
- le rapport est transmis au Comité des ministres, et, à titre confidentiel, à l'organisation qui a introduit la réclamation et aux États parties contractantes à la Charte ;
- le rapport est également transmis à l'Assemblée parlementaire et rendu public en même temps que la résolution du Comité des ministres ou au plus tard dans un délai de quatre mois après sa transmission au Comité des ministres ;

5° résolution ou recommandation du Comité des ministres :

- sur la base du rapport du Comité européen des droits sociaux<sup>(177)</sup>, le Comité des ministres adopte une résolution, à la majorité des votants. En cas de constat, par le Comité européen des droits sociaux, d'une application non satisfaisante de la Charte, le Comité des ministres adopte, à la majorité des deux tiers des votants, une recommandation à l'adresse de l'État mis en cause.

6° suivi en cas de recommandation :

- en cas de recommandation par le Comité des ministres, l'État mis en cause donne des indications sur les mesures qu'il aura prises pour donner effet à cette

---

par certaines autres organisations internationales non gouvernementales.

(176) Organisations internationales visées à l'article 27, § 2 de la Charte sociale européenne.

(177) À la demande de l'État mis en cause, le Comité des ministres peut, lorsque le rapport du Comité européen des droits sociaux soulève des questions nouvelles, décider de consulter le Comité gouvernemental.

recommandation dans le prochain rapport qu'il adressera au Secrétaire général dans le cadre du premier mécanisme de contrôle.

### 4.3. Le rapport du 16 septembre 2011 du Comité européen des droits sociaux suite à la réclamation collective n° 59/2009 contre la Belgique<sup>(178)</sup>

#### 4.3.1. Introduction

80. Nous avons perçu ci-avant le lourd héritage que le gouvernement belge a laissé à la Belgique dans le cadre du premier mécanisme de contrôle, en termes de confusion, tant sur le contenu de la jurisprudence des juges en référé que sur les conditions de la procédure sur requête unilatérale (voyez titre 3.3). Comme nous l'avons vu, le gouvernement belge affirme – sans l'établir –, dans le cadre de la procédure de rapports, que les recours sur requête unilatérale « *aboutissent à des ordonnances et des astreintes assez exorbitantes, sans respecter les droits de la défense* » (période 1991-1992)<sup>(179)</sup> ; que la notion de « *voies de fait* » « *(peut) couvrir des inconvénients normaux de la grève, et par là, menacer l'exercice normal de ce droit* » ; que « *(ces) ordonnances reviennent dans certains cas à nier le droit de grève* » (période 1993-1994)<sup>(180)</sup> ; que « *la pratique de certaines juridictions inférieures a conduit à un grand nombre de décisions regrettables concernant le droit de grève* »<sup>(181)</sup> (période 1999-2000) ; que « *les « produits » de ces procédures judiciaires sont particulièrement disparates et il est particulièrement malaisé d'en dégager avec certitude les enseignements d'une jurisprudence* »<sup>(182)</sup>. À ces déclarations du gouvernement s'ajoute le manque d'informations répété dénoncé par le Comité au cours des différents cycles de contrôle, dont il résulte, d'une part, le caractère parcellaire de la jurisprudence produite (dans certains cas, ce ne sont pas les décisions qui sont produites, mais un article de doctrine<sup>(183)</sup>), sans autre précision (faits en cause, caractère minoritaire/majoritaire de cette jurisprudence, fondement des décisions, notion de « *voie de fait* », ...) et, d'autre part, l'absence totale d'explication concernant la procédure sur requête unilatérale (compétence des juridictions civiles, conditions de l'absolue nécessité, demande d'astreinte, possibilités de recours à l'encontre de l'ordonnance, ...).

Qu'à cela ne tienne, le Comité européen des droits sociaux indique dans son rapport du 16 septembre 2011 qu'il a déjà eu à connaître de la question dans le cadre de la procédure d'examen des rapports (et qu'il a estimé la situation non conforme dans ses Conclusions XVIII-1), mais « *(le) Comité rappelle cependant que la procédure de réclamations permet d'approfondir davantage les questions déjà traitées dans la procédure de rapports* »<sup>(184)</sup>.

(178) [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/CC59Merits\\_fr.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/CC59Merits_fr.pdf).

(179) Premier rapport du gouvernement belge, relatif à la période 1991-1992 (cycle XIII-2) (voyez ci-avant).

(180) Addendum au second rapport du gouvernement belge, relatif à la période 1993-1994 (cycle XIII-4) (voyez ci-avant).

(181) Déclaration de la déléguée du gouvernement au Comité gouvernemental (cycle XVI-1) (voyez ci-avant).

(182) Déclaration de la déléguée du gouvernement, relatif à la période 2001-2002 (cycle XVII-1) (voyez ci-avant).

(183) Addendum au onzième rapport national (période 2003-2004) (cycle XVIII-1) (voyez ci-avant).

(184) Rapport du 16 septembre 2011 du Comité européen des droits sociaux, point 23.

Le poids des rapports nationaux dans le cadre de la procédure de réclamation collective est toutefois évident et perceptible dans le rapport du 16 septembre 2011 du Comité européen des droits sociaux. Monsieur P. Stangos, membre du Comité, écrit d'ailleurs dans son opinion dissidente : « *En fait, et indépendamment pour le moment de tout ce que le gouvernement évoque pour sa défense dans son mémoire sur le bien-fondé de la réclamation, il faisait valoir dans son 4ème rapport sur l'application de la Charte révisée portant sur l'art. 6, § 4 combien lui était-il souhaitable qu'il eût entrepris, dans le passé, une réforme des voies de recours mises à la disposition des employeurs lorsque ceux-ci veulent combattre la forme d'action collective de leurs employés que sont les piquets de grève : à la p. 42 du rapport national, le gouvernement signalait qu'« (...) en 2001-2002, [il] a développé des propositions afin d'améliorer l'encadrement d'une éventuelle intervention judiciaire en la rendant contradictoire (...).* »<sup>(185)</sup>

On rappellera par ailleurs que nonobstant l'intention du Comité « *d'approfondir davantage* » la question<sup>(186)</sup>, la procédure de réclamation collective est menée sans épuisement préalable des voies de recours internes (de surcroît devant un comité dont l'indépendance des membres n'est pas assurée), avec les défaillances inhérentes à l'absence de respect de ce principe fondamental (voyez titre 2.2 ci-avant à ce sujet).

**81.** Dans le cadre de la procédure de réclamation collective, il faudra, pour la Belgique, également compter avec un « *passif* » similaire à l'héritage précité, engendré par les rapports nationaux qui ont été adressés par le gouvernement belge au Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'O.N.U. et de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations de l'O.I.T.

Sur la base des rapports nationaux qui ont été transmis à ces comités d'experts (selon des mécanismes similaires au premier mécanisme de contrôle institué par la Charte sociale européenne), ces comités se sont également prononcés dans un sens défavorable à la Belgique (à tort selon nous puisque ces comités d'experts estiment, à l'instar des juridictions belges, qu'empêcher les travailleurs grévistes d'entrer dans l'entreprise et de travailler ne relève pas du droit de grève, *cf.* ci-après). Ces comités avaient pris note de ce qu'en Belgique, « *certaines activités liées à la grève* » seraient interdites et il serait possible de licencier des travailleurs « *par suite de leur participation à la grève* ». Comme nous le verrons, ceci n'est pas exact. Référence aux avis de ces comités d'experts concernant la Belgique est néanmoins expressément faite par le Comité européen des droits sociaux dans son rapport du 16 septembre 2011<sup>(187)</sup>.

**82.** Comme nous le verrons, il faudra enfin, à nouveau, compter, dans le cadre de ce second mécanisme de contrôle, avec les informations et affirmations inexactes ou parcellaires du gouvernement belge, dont certaines nous semblent avoir à nouveau conduit ou du moins participé à la « *censure* » du Comité européen des droits sociaux, pour des raisons qui ne sont pas identiques aux conclusions établies sur la base des rapports nationaux.

Nous examinons ci-après l'avis qui a été rendu par le Comité européen des droits sociaux dans le cadre de son rapport du 16 septembre 2011, en suivant les sujets abor-

(185) Rapport du 16 septembre 2011 du Comité européen des droits sociaux, page 11.

(186) Rapport du 16 septembre 2011 du Comité européen des droits sociaux, point 23.

(187) Rapport du 16 septembre 2011 du Comité européen des droits sociaux, points 18 et 19.



dés successivement par le Comité, à savoir la question des piquets de grève (point 4.3.2) et ensuite celle des restrictions au droit à des actions collectives en Belgique dans le cadre des procédures sur requête unilatérale (point 4.3.3).

#### 4.3.2. Les piquets de grève

##### 4.3.2.1. La position des parties

**83.** Dans leur réclamation du 22 juin 2009<sup>(188)</sup>, les organisations syndicales renvoient aux conclusions formulées par le Comité européen des droits sociaux dans le cadre du premier mécanisme de contrôle (que nous avons commentées ci-avant) à l'appui de leurs critiques à l'égard de la jurisprudence belge qui interdirait les « *piquets de grève pacifiques* »<sup>(189)</sup>.

On note à ce sujet, dans le texte de la réclamation, que les organisations syndicales utilisent au début la notion « *piquet pacifique* », pour la remplacer ensuite par la notion de « *blocage pacifique* »<sup>(190)</sup>. Ainsi les organisations syndicales soutiennent qu'un « *blocage pacifique* » ferait partie du droit à des actions collectives et ne pourrait dès lors être interdit par le juge national. Un « *blocage pacifique* » est, dans la conception des organisations syndicales, un piquet de grève qui bloque l'accès à l'entreprise, mais qui n'utilise ni violence ni intimidation. Ainsi, les organisations syndicales sont d'avis que le droit à des actions collectives « *ne fait nullement obstacle à des entraves de la liberté du travail qui ne sont pas accompagnées d'actes et de menaces de violence* »<sup>(191)</sup>.

Comme nous le verrons, ce point de vue n'a pas été suivi par le Comité européen des droits sociaux dans son rapport du 16 septembre 2011.

**84.** Dans son mémoire du 17 mars 2010<sup>(192)</sup>, le gouvernement belge laisse entendre qu'il n'adhère pas au point de vue des organisations syndicales selon lequel un piquet de grève peut bloquer l'accès à l'entreprise. À propos des ordonnances sur requête unilatérale, le gouvernement précise que, dans le cadre de ces ordonnances, « *ce qui est interdit est assez évident, à savoir : empêcher l'accès aux non-grévistes* » ; aussi, « *le juge peut ordonner la levée totale ou partielle du blocage des portes* ».

Le remplacement de la notion de « *piquet pacifique* » par celle de « *blocage pacifique* » dans le cadre de la réclamation collective n'échappe pas au gouvernement, qui se réfère dans son mémoire, quant aux griefs formulés par les organisations syndicales, aux « *ordonnances récentes qui vont au-delà de l'interdiction du blocage pacifique (sic)* » (le mot « *sic* » étant ajouté par le gouvernement)<sup>(193)</sup>.

(188) [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/CC59CaseDoc1\\_fr.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/CC59CaseDoc1_fr.pdf).

(189) Réclamation collective n° 59/2009 du 22 juin 2009, points 33 et suivants.

(190) Les organisations syndicales utilisent d'abord la notion « *piquet pacifique* », dans le titre avant le point 33 et aux points 34 et 42, puis celle de « *blocage pacifique* », dans le titre avant le point 57 et aux points 48, 54, 56 et 57.

(191) Réclamation collective n° 59/2009 du 22 juin 2009, point 49.

(192) [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/CC59CaseDoc3\\_fr.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/CC59CaseDoc3_fr.pdf).

(193) Mémoire du 17 mars 2010 du gouvernement belge, point 2.1.

**85.** L'Organisation internationale des employeurs touche clairement au cœur du débat, dans ses observations du 18 mars 2010, en énonçant ce qui suit<sup>(194)</sup> :

*« Les juristes opèrent fréquemment une distinction selon que le piquet de grève s'accompagne, ou ne s'accompagne pas, de menaces et/ou de violences. Lorsque le piquet de grève ne s'accompagne ni de menaces, ni de violences, il est alors question de blocage pacifique et licite. Le piquet de grève deviendrait illicite si des menaces sont proférées et/ou des violences commises. La réclamation collective s'appuie largement sur cette distinction (n° 54 et suiv.), faisant référence notamment aux rapports du Comité européen des droits sociaux. Or, cette distinction ne rend pas un compte exact de la réalité.*

*De deux choses l'une. Soit les personnes formant le piquet invitent les travailleurs à la solidarité en tentant de les persuader de cesser le travail, de quitter l'entreprise ou de ne pas y pénétrer. Dans ce cas, les membres du piquet n'ont rien à redouter d'une décision judiciaire : leur action est en effet pacifique et régulière. Il s'agit d'une modalité non critiquable de la grève. Soit, les personnes formant le piquet – rappelons que ces personnes ne sont pas nécessairement des travailleurs de l'entreprise, connus par l'employeur – empêchent physiquement, matériellement de pénétrer ou de sortir de l'entreprise, par exemple en formant une chaîne humaine, en fermant matériellement les accès. Dans ce cas, les membres du piquet font obstruction au passage d'une autre personne en un lieu où elle a le droit d'aller et de venir. Sans porter de coup ou proférer de menace, actes punissables par le Code pénal, les membres du piquet exercent une contrainte physique sur des tiers. Dans ce cas, l'action du piquet incite celui ou celle qui veut entrer ou sortir, à recourir à la force physique pour exercer son droit. Vu l'existence de la contrainte physique exercée par le piquet, il ne peut être question de blocage pacifique. C'est précisément pour éviter ces violences privées que les tribunaux sont saisis. »*

**86.** La Finlande précise dans ses observations du 19 mars 2010<sup>(195)</sup> qu'elle estime que les piquets de grève peuvent appeler à la solidarité des autres travailleurs, mais ne peuvent pas empêcher le trafic ou les personnes d'entrer ou de quitter le lieu de travail.

**87.** Dans leur réplique du 11 juin 2010<sup>(196)</sup>, les organisations syndicales répètent leur point de vue à propos du blocage pacifique : *« la critique de la jurisprudence belge vise l'interdiction des activités pacifiques des piquets, y inclus le blocage pacifique de l'accès aux entreprises »*<sup>(197)</sup>.

#### 4.3.2.2. L'avis du Comité européen des droits sociaux

**88.** Le Comité européen des droits sociaux est d'avis que l'article 6, § 4 de la Charte sociale européenne comprend non seulement le droit de cesser le travail, mais aussi celui de participer à des piquets de grève<sup>(198)</sup>.

(194) Observations du 18 mars 2010 de l'O.I.E., point 21.

(195) [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/CC59CaseDoc5\\_fr.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/CC59CaseDoc5_fr.pdf).

(196) [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/CC59CaseDoc6\\_fr.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/CC59CaseDoc6_fr.pdf).

(197) Réplique du 11 juin 2010 des organisations syndicales, p. 9.

(198) Rapport du 16 septembre 2011 du Comité européen des droits sociaux, point 29.

Le Comité observe à ce sujet que les organisations syndicales et la Belgique conviennent que les activités des piquets de grève sont en général autorisées pour autant qu'elles restent de nature pacifique<sup>(199)</sup>. Il conclut dès lors que le droit à des actions collectives est reconnu par le droit belge. Le Comité estime par ailleurs que le fait que la législation belge ne reconnaisse pas le droit de grève n'est pas une violation de la Charte sociale européenne dès lors que le droit de grève est garanti par la jurisprudence<sup>(200)</sup>.

**89.** Ensuite, le Comité se penche sur la question du blocage de l'accès à l'entreprise. Il ressort des attendus reproduits ci-après que le Comité est d'avis que le blocage de l'accès à l'entreprise ne fait pas partie du droit à des actions collectives au sens de l'article 6, § 4 de la Charte. Plus précisément, le Comité est d'avis que les piquets de grève ne peuvent en rien empêcher le libre choix des travailleurs non-grévistes de participer ou non à la grève :

« 34. *L'exercice du droit de grève implique qu'une conciliation soit ménagée entre les droits et libertés, d'un côté, et les responsabilités, de l'autre, des personnes physiques et morales impliquées dans le conflit.*

35. *Si le recours à des 'piquets' est, de par les modalités de sa mise en œuvre, de nature à porter atteinte à la liberté des non-grévistes par l'utilisation d'intimidations ou de violences, l'interdiction de ces modalités de mise en œuvre ne saurait être considérée comme contraire au droit de grève reconnu à l'article 6, § 4.*

36. *Au contraire, dans les situations où le recours à des 'piquets' n'empêche en rien le libre choix des salariés de participer ou non à la grève, restreindre le droit des grévistes de recourir à cette modalité revient à restreindre leur droit de grève, de même qu'il est légitime que les travailleurs grévistes cherchent à entraîner l'ensemble des travailleurs dans leurs mouvements. »*

**90.** Le point 35 dans la version anglaise du rapport du Comité européen des droits sociaux est rédigé différemment que le point 35 dans la version française.

Dans la version française, le Comité parle du recours à des piquets de nature à « *porter atteinte à la liberté des non-grévistes par l'utilisation d'intimidations ou de violences* », alors que dans la version anglaise, qui a la même valeur que la version française (il s'agit des deux langues officielles<sup>(201)</sup>), le Comité évoque les piquets qui agissent d'une manière qui « *infringe the rights of non-strikers, through for example to use intimidation or violence* »<sup>(202)</sup>. L'utilisation des mots « *the rights* » (« *les droits* ») et l'ajout « *for example* » (« *par exemple* ») ne sont pas sans incidence dans le cadre de la discussion concernant le concept des « *blocages pacifiques* » (voyez ci-après).

(199) Rapport du 16 septembre 2011 du Comité européen des droits sociaux, point 30.

(200) Rapport du 16 septembre 2011 du Comité européen des droits sociaux, point 27.

(201) Article 12 du Statut du Conseil de l'Europe, Londres, 5 mai 1949, et article 18 du Règlement du Comité européen des droits sociaux.

(202) Traduction libre : « *porter atteinte aux droits des non-grévistes, par, par exemple, l'utilisation d'intimidation ou de violence* ».

### 4.3.2.3. Nos observations

91. Selon les organisations syndicales, un « *piquet pacifique* » est un piquet qui peut bloquer l'accès à l'entreprise sans violence ou intimidation, alors que selon le gouvernement belge, l'Organisation internationale des employeurs et la Finlande, un « *piquet pacifique* » ne peut bloquer l'accès à l'entreprise.

Dans son rapport du 16 septembre 2011, le Comité européen des droits sociaux ne suit pas le point de vue des organisations syndicales.

Au point 36 du rapport, le Comité indique clairement, sans faire de distinction fondée sur l'existence d'actes de violence ou d'intimidation ou non, que le « *libre choix des salariés de participer ou non à la grève* » doit être garanti. Selon le Comité, ce libre choix ne peut être empêché « *en rien* » par le piquet de grève. Le Comité estime donc que les droits de ceux qui souhaitent travailler ne peuvent être violés, peu importe qu'il y ait ou non violence. Selon le Comité, les travailleurs doivent être libres de choisir de participer ou non à la grève. Ceux-ci n'ont pas ce choix quand l'accès à l'entreprise est bloqué, même si aucune violence n'accompagne ce blocage. Le blocage de l'accès à l'entreprise ne constitue dès lors pas l'exercice du droit de grève ou du droit à des actions collectives. Ceci est confirmé par l'utilisation des mots « *les droits* » (« *the rights* ») et l'ajout « *par exemple* » (« *for example* ») dans la version anglaise du point 35 du rapport du Comité, dont il résulte que l'intimidation et la violence sont des exemples de situations dans lesquelles il est porté atteinte aux « *droits* » des travailleurs non-grévistes (voyez ci-avant).

Le Comité européen des droits sociaux confirme ainsi la position qu'il a déjà exprimée par le passé, selon laquelle empêcher les travailleurs non-grévistes de travailler constitue une forme violente ou extrême d'action collective qui ne relève pas du droit à des actions collectives. Dans des conclusions concernant l'Italie, le Comité a ainsi indiqué qu'il n'est pas contraire à la Charte sociale européenne que l'employeur puisse décider d'un lock-out « *lorsque l'action des travailleurs en grève prend des formes violentes ou extrêmes (sabotage, empêchement de travailler pour les salariés non-grévistes, violences)* »<sup>(203)</sup>. Dans des conclusions relatives à l'Estonie, le Comité indique, à propos de la définition du droit à des actions collectives, que selon le droit estonien, « *la participation à une grève est volontaire ; il est interdit d'empêcher les travailleurs qui ne participent pas à une grève de travailler* »<sup>(204)</sup>, disposition légale que le Comité ne considère pas contraire à l'article 6, § 4 de la Charte (le Comité conclut néanmoins à une violation au motif que l'Estonie interdit le droit de grève aux fonctionnaires). Le Comité constate par ailleurs que dans certains pays, l'employeur a même l'obligation de veiller à ce que les salariés non-grévistes puissent continuer à travailler (à nouveau, sans conclure sur ce point à une violation de la Charte)<sup>(205)</sup>.

(203) Conclusion IX-2 du 30 juin 1986 concernant la conformité de l'Italie à l'article 6, § 4 de la Charte sociale européenne (période de référence 1982-1984) (conclusion accessible via le moteur de recherche du site du Comité européen des droits sociaux).

(204) Conclusions de 2004 du Comité européen des droits sociaux concernant l'Estonie, relativement à l'article 6, § 4 de la Charte.

(205) Addendum 1 aux conclusions XV-2 de 2001 concernant la Slovaquie, relativement à l'article 6, § 4 de la Charte.

Comme nous l'exposons ci-après, le Comité de la liberté syndicale de l'O.I.T. et la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations de l'O.I.T. estiment également que le libre accès à l'entreprise ne peut en aucun cas être empêché.

**92.** F. Dorsemont propose une interprétation différente de l'avis du Comité européen des droits sociaux. Selon lui, il ressortirait du rapport du Comité qu'un piquet de grève peut bloquer l'accès à l'entreprise, dans la mesure où « *en bloquant l'accès à l'entreprise sans avoir recours à la violence ni à des actes d'intimidations, un travailleur ne sera jamais forcé de participer à la grève ; le salarié non-gréviste n'ayant pas pu exécuter le travail convenu à cause d'un piquet de grève ne se transforme pas en gréviste* »<sup>(206)</sup>.

Cette interprétation ne nous paraît pas correcte.

Premièrement, l'avis du Comité européen des droits sociaux selon lequel les piquets de grève ne peuvent porter atteinte aux droits des non-grévistes n'est pas limité aux cas d'intimidation et de violence. Cela ressort clairement de la version anglaise du rapport, dans lequel l'intimidation et la violence ne sont mentionnées qu'à titre d'exemples (« *through for example to use intimidation or violence* », voyez ci-avant). Comme précisé ci-avant, ceci ressort également du point 36 du rapport, dans lequel le Comité estime que le libre choix des salariés de participer ou non à la grève ne peut « *en rien* » être empêché par les piquets de grève, sans que cette interdiction ne soit limitée à des situations de violence ou d'intimidation. Pour le surplus, il est permis de se demander si le blocage de l'accès à l'entreprise n'est pas en lui-même intimidant.

Deuxièmement, dans son point 35, le Comité européen des droits sociaux indique que les piquets de grève ne peuvent porter atteinte à « *la liberté des non-grévistes* ». Il est *a priori* permis de se demander si « *la liberté* » des non-grévistes évoquée par le Comité dans le point 35 est « *le libre choix de participer ou non à la grève* » mentionné dans le point 36 (comme semble le suggérer F. Dorsemont) ou si « *la liberté* » fait (également) référence à « *la liberté de travail* » des non-grévistes (notion également utilisée par le Comité de la liberté syndicale de l'O.I.T. – voyez ci-après). À nouveau, la version anglaise du rapport nous éclaire sur la position du Comité, puisque dans le point 35 de cette version, le Comité précise que les piquets de grève ne peuvent pas porter atteinte à « *the rights of non-strikers* » (« *aux droits des non-grévistes* »). L'utilisation de la notion « *rights* » (« *droits* »), au pluriel, ne laisse pas de doute sur le fait que le Comité n'a pas voulu dire que les piquets de grève peuvent empêcher les non-grévistes de travailler. Un tel empêchement porterait atteinte aux droits (« *rights* ») des non-grévistes.

Troisièmement, l'interprétation de l'avis du Comité selon laquelle un non-gréviste qui ne peut entrer dans l'entreprise ne serait pas un gréviste forcé (de sorte que le piquet pourrait bloquer l'accès à l'entreprise), est également contredite par les avis qui ont été rendus par le Comité européen des droits sociaux par le passé à propos d'autres

(206) F. DORSEMONT, « Libres propos sur la légitimité des requêtes unilatérales contre l'exercice du droit à l'action collective à la lumière de la décision du Comité européen des droits sociaux (réclamation collective n° 59/2009) », in *Actions orphelines et voies de recours en droit social*, FUSL, Anthémis, 2012, p. 141.

États parties contractantes. Comme indiqué ci-avant, le Comité considère que l'« *empêchement de travailler pour les salariés non-grévistes* » constitue une forme « *violente ou extrême d'action* », qui ne relève pas du droit de grève ou droit à des actions collectives<sup>(207)</sup>. En outre, pour rappel, dans des conclusions relatives à l'Estonie, le Comité indique, à propos de la définition du droit à des actions collectives, que selon le droit estonien, « *la participation à une grève est volontaire ; il est interdit d'empêcher les travailleurs qui ne participent pas à une grève de travailler* »<sup>(208)</sup>, disposition légale que le Comité ne considère pas contraire à l'article 6, § 4 de la Charte. Enfin, comme mentionné ci-avant, le Comité constate par ailleurs que dans certains pays, l'employeur a même l'obligation de veiller à ce que les salariés non-grévistes puissent continuer à travailler (à nouveau, sans conclure sur ce point à une violation de la Charte)<sup>(209)</sup>.

Quatrièmement, l'interprétation de l'avis du Comité selon laquelle le blocage de l'accès à l'entreprise ne porterait pas atteinte au droit des travailleurs de ne pas participer à la grève, serait contraire à la position du Comité de la liberté syndicale de l'O.I.T. et de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations de l'O.I.T. (voyez ci-après). Notons d'ailleurs que l'entrave de l'accès à l'entreprise est illégale dans la plupart des pays<sup>(210)</sup>.

En conclusion, il ressort tant du rapport du 16 septembre 2011 du Comité européen des droits sociaux que de ses avis rendus antérieurement que le Comité est d'avis que le droit à des actions collectives n'autorise pas les grévistes à empêcher les non-grévistes d'entrer dans l'entreprise et de travailler. Partant, les décisions judiciaires qui

(207) Conclusion IX-2 du 30 juin 1986 concernant la conformité de l'Italie à l'article 6, § 4 de la Charte sociale européenne (période de référence 1982-1984), accessible via le moteur de recherche du site du Comité européen des droits sociaux.

(208) Le Comité conclut néanmoins à une violation au motif que l'Estonie interdit le droit de grève aux fonctionnaires (conclusions de 2004 du Comité européen des droits sociaux concernant l'Estonie, relativement à l'article 6, § 4 de la Charte).

(209) Addendum 1 aux conclusions XV-2 de 2001 concernant la Slovaquie, relativement à l'article 6, § 4 de la Charte.

(210) A.T.J.M. JACOBS, « The law of strikes and lockouts », in R. BLANPAIN (éd.), *Comparative labour law and industrial relations in industrialized market economies*, Kluwer, 2010, p. 686, qui indique que « (...) in most countries picketing is unlawful if it creates a physical barrier (human wall) to entering, leaving, or using property or is conducted in such a way as to deter workers from performing their work ». Voyez également par exemple : F. LEFEBVRE, *Dossiers internationaux, Allemagne*, F. LEFEBVRE (éd.), août 2004, p. 384 (qui indique que « les piquets de grève sont illicites ») et F. LEFEBVRE, *Dossiers internationaux, Pays-Bas*, F. LEFEBVRE (éd.), avril 2001, p. 314 (qui indique qu'« *En règle générale, la jurisprudence juge illicite (...) d'empêcher les autres d'entrer [dans l'entreprise]* »). En France, voyez les arrêts du 8 décembre 1983 et du 30 juin 1993 de la Cour de cassation française, selon lesquels « (...) le juge du fond relève qu'en l'espèce il résulte du rapport d'expertise comme du constat d'huissier, pièces régulièrement versées aux débats, que chacun des six grévistes en cause avait personnellement participé au blocage des portes, interdisant de ce fait l'accès de l'usine aux autres salariés ; que la Cour d'appel était fondée à estimer que ces agissements, qui ne se rattachaient pas à l'exercice normal du droit de grève, étaient la cause directe du préjudice invoqué par les non-grévistes privés de leur salaire faute d'avoir pu travailler » (Cassation sociale, 8 décembre 1983, n° 81-14.238, Fontaine et a. c/ Demery et a.) et « *la cour d'appel, après avoir constaté que les salariés avaient personnellement participé à la fermeture des accès de l'usine et avaient fait obstacle à toute entrée ou sortie de véhicules, ce qui avait entraîné la désorganisation de l'entreprise, a pu décider que ce comportement était constitutif d'une faute lourde* » (Cassation sociale, 30 juin 1993, n° 91-44.824, n° 2737 P, Le Faou et a. c/ Sté).

interdisent d'empêcher l'accès à l'entreprise ne constituent pas une violation du droit à des actions collectives.

**93.** L'absence de droit des participants à une grève ou une action collective de bloquer l'accès à l'entreprise est confirmée par le Comité de la liberté syndicale de l'O.I.T., qui, de longue date, estime que <sup>(211)</sup> :

*651. Le seul fait de participer à un piquet de grève et d'inciter fermement, mais pacifiquement, les autres salariés à ne pas rejoindre leur poste de travail ne peut être considéré comme une action illégitime. Il en va toutefois autrement lorsque le piquet de grève s'accompagne de violences ou d'entraves à la liberté du travail par contrainte exercée sur les non-grévistes, actes qui, dans beaucoup de pays, sont punis par la loi pénale.*

*652. Le droit de grève doit s'exercer dans le respect de la liberté du travail des non-grévistes prévue par la législation nationale, ainsi que du droit de la direction de l'entreprise de pénétrer dans les locaux. » (nous soulignons)*

Selon le Comité de la liberté syndicale, des piquets de grève ne peuvent donc bloquer l'accès à l'entreprise, peu importe qu'il soit ou non fait usage d'actes de violence ou d'intimidation. Si un piquet de grève bloque l'accès à l'entreprise, fût-ce sans violence ou intimidation, il est question d'une « *entrave à la liberté du travail par contrainte exercée sur les non-grévistes* » et dès lors d'une action illégitime. Ceci est également l'analyse de F. Dorssemont, qui indique que l'approche du Comité de la liberté syndicale « *semble exclure des blocages pacifiques qui sont contraignants, en dehors d'actes de violence ou de menace* ». Cet auteur indique toutefois que pour des raisons qui seraient liées à la composition des organes de l'O.I.T., il estime qu'il conviendrait de s'attacher davantage à l'avis de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations de l'O.I.T. (qui, selon lui, « *ne fait pas du tout obstacle à des entraves à la liberté du travail qui ne sont pas accompagnées d'actes de violence et d'intimidation* ») qu'à celui du Comité de la liberté syndicale de l'O.I.T. <sup>(212)</sup>.

Pourtant, dans son rapport soumis lors de la 101<sup>e</sup> session de la Conférence internationale du travail (auquel F. Dorssemont fait pourtant référence), la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations de l'O.I.T. confirme également qu'« *Il est cependant nécessaire, dans tous les cas, de garantir le respect de la liberté de travail des non-grévistes et le droit de la direction de pénétrer dans les locaux*. » <sup>(213)</sup>.

Par conséquent, tant le Comité de la liberté syndicale que la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations de l'O.I.T. sont d'avis que des piquets de grève ne peuvent pas bloquer l'accès à l'entreprise, qu'il soit ou non fait usage de violence ou d'intimidation.

(211) *Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale*, cinquième édition, 2006.

(212) F. DORSSEMONT, « Libres propos sur la légitimité des requêtes unilatérales contre l'exercice du droit à l'action collective à la lumière de la décision du Comité européen des droits sociaux (réclamation collective n° 59/2009) », *op. cit.*, 142.

(213) Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, Conférence internationale du Travail, 101<sup>e</sup> session, 2012, Rapport III (Partie 1B), § 149.

Monsieur P. Lyon-Caen, qui est membre de la Commission d'experts de l'O.I.T., écrit d'ailleurs sur le caractère pacifique du piquet de grève que « *si cet effort [de persuasion du gréviste à l'égard du non-gréviste] a été vain, le non-gréviste doit pouvoir entrer sur les lieux de travail* »<sup>(214)</sup>, ce qui confirme, à nouveau, que le blocage de l'accès à l'entreprise en cas de conflit collectif n'est pas autorisé et que l'interprétation selon laquelle un non-gréviste qui ne peut entrer dans l'entreprise ne serait pas un gréviste forcé (de sorte que le piquet pourrait bloquer l'accès à l'entreprise) est inexacte.

**94.** En ce qui concerne les juridictions belges, celles-ci estiment, de longue date, également qu'un piquet de grève ne peut en aucun cas bloquer l'accès à l'entreprise et que les non-grévistes doivent pouvoir entrer sur le lieu de travail et travailler.

Dans son arrêt du 31 janvier 1997 évoqué ci-avant, la Cour de cassation a estimé que le juge des référés pouvait faire une distinction entre l'exercice normal et anormal du droit de grève et pouvait se prononcer sur la question de savoir si les limites du droit de grève étaient ou non dépassées<sup>(215)</sup>. Une certaine doctrine belge déduisait de cet arrêt que les piquets de grève pourraient bloquer l'accès à l'entreprise, à la condition qu'il ne soit pas recouru à la violence<sup>(216)</sup>. Une des considérations sur lesquelles le juge des référés s'était appuyé était le fait que « *les piquets de grève ne sont pas destinés à manifester de la violence à l'encontre des personnes ou des biens* ». Nous ne partageons pas cette interprétation de l'arrêt de cassation précité, étant donné que la Cour ne s'est pas exclusivement appuyée sur le fait qu'il n'y avait pas de violence mais estimait également qu'il « *n'est pas établi que les piquets de grève empêchaient le libre accès au centre de distribution* ». En d'autres termes, *in casu*, selon le juge des référés, il n'était pas question de blocage de l'accès à l'entreprise. Il ne peut donc être déduit de l'arrêt de cassation du 31 janvier 1997 que les piquets de grève peuvent bloquer l'accès à l'entreprise, compte tenu du fait que l'une des considérations du juge des référés était précisément qu'il n'y avait pas de blocage en l'espèce<sup>(217)</sup>.

En outre, historiquement, les cinq cours d'appel belges estiment que les grévistes ne sont pas autorisés à bloquer l'accès à l'entreprise et qu'un tel blocage constitue une voie de fait qui peut être interdite en référé (voyez la jurisprudence commentée ci-après). Pour cela, il n'est pas requis que les grévistes recourent à la violence : un blocage de l'accès est toujours illégal, indépendamment du fait qu'il soit ou non recouru à la violence. Le blocage de l'accès à l'entreprise ne constitue pas l'exercice du droit de grève.

(214) P. LYON-CAEN, « La décision du 13 septembre 2011 du Comité européen des droits sociaux à la lumière de la jurisprudence des organes de contrôle de l'O.I.T. », in *Actions orphelines et voies de recours en droit social*, Anthémis, 2012, p. 125. Voy. également M. RIGAUX et J. PEETERS, « De werkstaking in het Belgisch arbeidsrecht », in *Collectieve conflicten*, Kluwer, 2011, p. 91 : « *Het posten of « piket staan » is vreedzaam en dus toelaatbaar voor zover de stakende werknemers het piket aanwenden om werkwilligen te beïnvloeden zonder evenwel aan hun recht op arbeid, dan wel aan het eigendomsrecht van de werkgever over de onderneming te raken.* »

(215) Cass., 31 janvier 1997, *R.W.*, 1997-1998, 605.

(216) P. HUMBLET, « Naar een stakingswet », note sous Cass., 31 janvier 1997, *Chron. D.S.*, 1998, 28 ; J. LAE-NENS et M. RIGAUX, « Het posten als onderdeel van een normale uitoefening van het recht te staken: kanttekeningen bij Cass., 31 januari 1997 », *R.W.*, 1997-1998, p. 601.

(217) Dans le même sens : J. CLESSE, « Le statut juridique de la grève dans le secteur privé », in *La grève : recours aux tribunaux ou retour à la conciliation sociale ?*, Editions du Jeune Barreau de Bruxelles, 2002, p. 15.



Ainsi, la cour d'appel de Liège a estimé en ce sens que : « *La demande est fondée (...) dès lors que des piquets de grève seraient susceptibles d'empêcher l'accès au magasin, tant au personnel qu'à la clientèle (...) alors que le droit de grève ne peut avoir pour effet d'empêcher ceux qui veulent travailler d'exercer leur droit au travail* »<sup>(218)</sup>. Dans un arrêt du 14 janvier 2010, la cour d'appel de Liège a estimé que : « (...) *les actes imputés à faute aux grévistes par les appelantes ne portent pas atteinte (...) à la vie ou à l'intégrité ou à la liberté des personnes ; les actes décrits n'entravent pas la liberté des travailleurs non-grévistes de se présenter à leur travail, de pénétrer dans l'entreprise, et de conserver ainsi (...) leur droit à rémunération* »<sup>(219)</sup>. Dans un arrêt contradictoire du 16 novembre 2011, la cour d'appel de Liège a jugé que : « *Le conflit du travail ne peut porter atteinte au droit de l'employeur et des tiers d'exploiter leur entreprise commerciale. Les actes interdisant à l'employeur, aux travailleurs et aux tiers d'accéder dans l'entreprise constituent des voies de fait. Le droit de grève ne peut avoir pour effet d'empêcher ceux qui veulent travailler d'exercer leur droit au travail. Il est établi, en l'espèce, que les limites de l'exercice ordinaire du droit de grève auraient manifestement été dépassées et que des voies de fait auraient été commises. En effet, il peut être déduit des éléments auxquels la cour peut avoir égard qu'en l'espèce, les piquets de grève n'ont pas seulement dissuadé les travailleurs de ne pas travailler mais les ont empêchés de travailler (les accès au site étaient bloqués).* »<sup>(220)</sup>

Dans le cadre d'une procédure contradictoire sur tierce opposition, la cour d'appel de Mons a estimé que le fait que l'accès à l'entreprise soit bloqué par des palettes en bois et que l'huissier de justice soit empêché de pénétrer dans les lieux, constituait une voie de fait<sup>(221)</sup>. À noter toutefois que la cour d'appel de Mons a statué dans un sens différent (contraire à la position du Comité européen des droits sociaux) dans un arrêt du 28 novembre 2012<sup>(222)</sup> (postérieur à l'avis du Comité européen des droits sociaux) (cf. dernier alinéa du présent point).

La cour d'appel de Bruxelles a estimé que les grévistes n'étaient pas autorisés à entraver le libre accès à l'entreprise<sup>(223)</sup>. La même cour avait déjà estimé, en 1994, dans une procédure contradictoire sur tierce opposition, « *qu'il ne paraît pas évident que le piquet de grève ayant pour objet d'interdire par des moyens humains ou matériels l'accès au lieu de travail, constitue un exercice normal du droit de grève* »<sup>(224)</sup>.

Dans un arrêt du 20 octobre 2008, la cour d'appel de Gand a estimé que (traduction libre) : « *Il ressort des pièces produites qu'il y a une menace imminente et grave d'atteinte au droit de propriété, à la liberté de commerce et le droit au travail, qui ne constitue pas un comportement raisonnable au sens du droit de la grève. En particulier, il y a une menace de blocage illégal et d'occupation des routes publiques et privées et du terrain de l'entreprise, de nature à mettre en péril irresponsablement le droit de propriété, la liberté de commerce et le droit au travail. (...) Interdit quiconque d'empêcher ou d'entraver de*

(218) Liège, 27 octobre 2005, *J.T.T.*, 2006, p. 84.

(219) Liège, 14 janvier 2010, *J.T.T.*, 2010, p. 88.

(220) Liège, 16 novembre 2011, 2010/RF/198, inédit.

(221) Mons, 21 novembre 2005, *J.T.T.*, 2006, p. 82.

(222) Mons, 28 novembre 2012, *J.T.T.*, 2013, p. 57.

(223) Bruxelles, 7 décembre 2005, *J.T.T.*, 2006, 81 ; voyez également Bruxelles, 14 septembre 2000, *J.T.T.*, 2001, p. 21.

(224) Bruxelles, 4 février 1994, *J.T.T.*, 1994, p. 331.

*quelque manière, sur soit la voie publique, soit les terrains privés et/ou les bâtiments, l'accès libre aux voies publiques, les terrains privés et les locaux et/ou les bâtiments »* <sup>(225)</sup>.

La cour d'appel d'Anvers a jugé dans le même sens que (traduction libre) : « *Il ressort des termes utilisés que l'objectif est de réduire l'accès aux bâtiments de l'entreprise concernée / (...) tant pour les travailleurs qui souhaitent travailler que pour les clients, dont il résulte que (...) serait de fait restée 'fermée'. Puisque la menace (...) de 'fermeture' doit être comprise comme une menace illégale d'entraver les voies publiques et privées et les terrains, dont il résulte que les droits de l'appelante et de son personnel qui souhaite travailler sont atteints, la mesure demandée est de nature à éviter cette menace.* » <sup>(226)</sup>

À noter que dans un arrêt du 5 novembre 2009, la cour du travail de Bruxelles a statué dans un sens différent, de la manière suivante : « *les actions incriminées (blocage des accès du site de la société (...)) constituent l'exercice du droit d'agir collectivement.* » <sup>(227)</sup> Comme démontré ci-avant, cette position, qui a été adoptée par une juridiction du travail dans le cadre d'un contentieux autre qu'une procédure relative à un piquet de grève (il s'agissait d'action au fond relative à des licenciements pour motif grave), ne nous semble pas fondée au regard de la définition du droit à des actions collectives prévu par l'article 6, § 4 de la Charte sociale européenne et de la position du Comité de la liberté syndicale de l'O.I.T. et de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations de l'O.I.T. Aussi, les décisions qui s'inscriraient dans le cadre de cette jurisprudence du 5 novembre 2009 de la cour du travail de Bruxelles ne nous paraissent pas conformes à la définition du droit de grève (ou droit à des actions collectives) au sens de l'article 6, § 4 de la Charte sociale européenne. Nous épinglons en ce sens un arrêt du 28 novembre 2012 de la cour d'appel de Mons <sup>(228)</sup> (postérieur à l'avis du Comité européen des droits sociaux), dans lequel la cour d'appel a considéré que « *la requête (...) ne repose sur aucun fait (...) qui puisse être qualifié de « voie de fait », la modalité du piquet n'étant illicite « qu'à partir du moment où elle s'accompagne de faits punissables, tels que violences physiques, perturbation de l'ordre public ou autres comportements constitutifs de délits* ». Dans cet arrêt, la cour d'appel de Mons se réfère explicitement à la jurisprudence (contestable selon nous) du 5 novembre 2009 de la cour du travail de Bruxelles.

**95.** En définitive, la jurisprudence traditionnelle des cours d'appel belges s'inscrit dans la lignée du rapport du 16 septembre 2011 du Comité européen des droits sociaux. Ce Comité est d'avis, comme nous l'avons vu, que le blocage de l'accès à l'entreprise ne fait pas partie du droit à des actions collectives au sens de l'article 6, § 4 de la Charte sociale européenne, qu'il soit ou non recouru à de la violence ou de l'intimidation. Cette position est également conforme à la position du Comité de la liberté syndicale de l'O.I.T. et de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations de l'O.I.T., qui sont également d'avis qu'un piquet de grève ne

(225) Gand, 20 octobre 2008, R.G. n° 2008/EV/48, inédit.

(226) Anvers, 24 octobre 2008, R.G. n° 2008/EV/50, [www.juridat.be](http://www.juridat.be).

(227) C. trav. Bruxelles, 5 novembre 2009, *J.L.M.B.*, 2010, p. 646 ; *J.T.T.*, 2010, p. 139 ; *Juristenkrant*, 2010 (reflet I. VAN HIEL), p. 16 ; [www.juridat.be](http://www.juridat.be) (R.G. n° 2009/AB/52381 ; voyez également les deux autres décisions similaires du même jour de la cour du travail dans le cadre du même conflit collectif : C. trav. Bruxelles, 5 novembre 2009, R.G. n° 2009/52386, et C. trav. Bruxelles, 5 novembre 2009, R.G. n° 2009/52387, inédits).

(228) Mons, 28 novembre 2012, *J.T.T.*, 2013, p. 53.

peut pas bloquer l'accès à l'entreprise (voyez ci-avant). Du reste, les piquets de grève qui entravent l'accès à l'entreprise sont illégaux dans la plupart des pays (voyez ci-avant).

**96.** Pour le surplus, nous formulons ci-après quelques dernières réflexions à propos de la question des piquets de grève et du blocage de l'accès à l'entreprise.

Premièrement, le recours à la notion de « *voie de fait* » en tant qu'acte détachable de la grève a régulièrement été critiqué par les organisations syndicales. Le recours à cette notion ou principe nous paraît toutefois devoir être admis dans la mesure où il vise, légitimement, à ce que *tout* acte qui a lieu dans le cadre d'une action collective ne soit pas considéré, *ipso facto*, du simple fait qu'il prend place dans le cadre d'une action collective, comme relevant de l'exercice du droit de grève ou droit à des actions collectives (sans quoi il faudrait considérer que, sous couvert de prendre place dans le cadre d'une action collective, tout est permis). Du reste, la thèse qui est défendue par les organisations syndicales dans le cadre de leur réclamation collective ne fait que confirmer le bien-fondé du recours à la notion de voie de fait. En considérant que les piquets de grève seraient permis sauf en cas d'actes de violence ou d'intimidation, les organisations syndicales ne font rien d'autre qu'isoler de l'action collective des actes qui ne constituent pas l'exercice du droit à des actions collectives (« voies de fait ») (selon eux, exclusivement des actes de violence ou d'intimidation). Les divergences de point de vue entre les organisations syndicales et les employeurs ne tiennent donc pas tant au raisonnement utilisé (il s'agit seulement d'une question de syntaxe), mais réside exclusivement dans ce que les uns et les autres considèrent comme ne constituant pas l'exercice du droit à des actions collectives (et donc comme des voies de fait). Le recours à la notion de « *voie de fait* » ou « *acte détachable de la grève ou de l'action collective* » doit donc être approuvé.

Deuxièmement, la position selon laquelle les piquets de grève seraient autorisés à bloquer l'accès à l'entreprise (pour autant qu'il ne soit pas question de violence ou d'intimidation) s'accommode mal des droits des travailleurs non-grévistes.

D'une part, l'étendue et les limites du droit de grève nous semblent devoir être définies tenant compte de différentes dispositions légales nationales ou internationales qui consacrent un certain nombre de droits ou libertés en faveur des travailleurs (travailleurs non-grévistes le cas échéant). Sans entrer dans les détails à ce sujet dans le cadre de la présente contribution, nous nous limiterons à préciser que cette question de l'étendue et des limites du droit de grève devrait selon nous être examinée tenant compte des dispositions suivantes (et ce, sous réserve de l'effet à donner à certaines de ces normes en droit belge) :

- l'article 12 de la Constitution (relatif à la liberté individuelle) ;
- l'article 23, alinéa 2, 1° de la Constitution (relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, notamment le droit au travail et le droit de négociation collective) ;
- l'article 7 du Décret d'Allarde (relatif à la liberté de commerce et d'industrie) ;
- l'article 8 du Code civil (sur la jouissance de ses droits civils) ;
- l'article 20 de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail ;
- l'article 1 de la Charte sociale européenne (qui consacre le droit au travail, en ce compris le droit pour le travailleur de gagner sa vie par un travail librement entrepris) ;

- l'article 15 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (relatif à la liberté professionnelle et droit de travailler) et
- l'article 6 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (relatif au droit au travail).

D'autre part, les travailleurs non-grévistes pourraient également selon nous se prévaloir de leur droit de pas faire grève (d'un droit – fondamental – « négatif » du droit à des actions collectives)<sup>(229)</sup>. Le droit négatif du droit à des actions collectives nous semble trouver écho dans le rapport du 16 septembre 2011 du Comité européen des droits sociaux, qui estime que le recours à des piquets ne peut « *en rien* » empêcher le « *libre choix* » des salariés de participer ou non à la grève<sup>(230)</sup>. La possibilité pour les travailleurs non-grévistes de travailler nous paraît être précisément le corollaire essentiel du « *libre choix* » de ne pas participer à la grève. Le droit au travail et le droit négatif à des actions collectives exigent selon nous que les travailleurs puissent travailler et ne pas prendre part à la grève, volontairement et librement, et donc sans contrainte telle que l'obligation de tenter de forcer un piquet de grève (en risquant de cette manière de créer un affrontement) pour pouvoir entrer dans l'entreprise (le cas échéant, après intervention judiciaire) ou la perte de rémunération (et ce, que le travailleur non-gréviste soit syndiqué ou non).

Enfin, troisièmement, de deux choses l'une. Soit le travailleur gréviste exerce son droit à des actions collectives (par exemple, en participant à un piquet de grève qui ne bloque pas l'accès à l'entreprise et ne commet aucune autre « voie de fait », par exemple des actes de violence ou d'intimidation). Dans cette hypothèse, il est question de droit à des actions collectives et le piquet de grève doit être autorisé, sous réserve du respect des conventions collectives de travail visées à l'article 6, § 4 de la Charte sociale européenne<sup>(231)</sup> et des restrictions éventuelles au sens de l'article G de la Charte. Soit le travailleur gréviste n'exerce pas son droit à des actions collectives (par exemple, en participant à un piquet de grève qui bloque l'accès à l'entreprise). Dans cette hypothèse, les droits de l'employeur sont restreints, illégitimement, par les travailleurs grévistes, qui ne peuvent dans ce cas opposer aucun droit à des actions collectives à l'employeur. Par conséquent, il doit être approuvé qu'à tout le moins lorsqu'il n'est pas question de l'exercice du droit à des actions collectives (comme en cas de blocage), rien ne justifie qu'un employeur soit privé de ses (propres) droits (le cas échéant, dans le cadre d'un recours sur requête unilatérale). À ce sujet, il est régulièrement affirmé par les organisations syndicales qu'au droit de grève des tra-

(229) Voyez à ce sujet F. KRENC, « Liberté « négative » d'association, accords de monopole syndical et appartenance obligatoire au barreau », *R.T.D.H.*, 2006, liv. 68, p. 787-815 ; J. CLESSE et A. MORTIER, « Droit collectif et droits de l'homme », *R.D.S.*, 2011/2, p. 190-191 ; M. MERINO, « Le renforcement de la protection de la liberté syndicale par la Cour européenne des droits de l'homme en question », *R.T.D.H.*, 2007, p. 463-492. Cet auteur écrit, à propos de la liberté syndicale négative, que la Cour européenne des droits de l'homme semble considérer, dans son arrêt du 11 janvier 2006 *Sorensen et Rasmussen c. Danemark*, que la « *préférence individuelle supplante l'intérêt collectif des travailleurs* », *op. cit.*, p. 475.

(230) Rapport 16 septembre 2011 du Comité européen des droits sociaux, point 36.

(231) Bien qu'on connaît, en Belgique, les questions posées au sujet des destinataires des obligations prévues par une convention collective de travail (M. RIGAUX, « *Guide social permanent - La grève* », titre V, chapitre II, 1, n° 1090 et suivants ; N. BEAUFILS, « *Droit de grève en bref : principes de base et tendances* », *J.T.T.*, 2010, p. 131 ; V. VANNES, « Le juge et l'exercice normal de la grève », *J.T.T.*, 1994, p. 41 et 44).

vailleurs sont opposés de simples intérêts économiques de l'employeur (ainsi que le droit au travail qui ne lui appartient pas). Cette affirmation ne nous semble pas tenir compte des dispositions légales nationales ou internationales suivantes (à nouveau, sous réserve de l'effet à donner à certaines de ces normes en droit belge) :

- l'article 16 de la Constitution, l'article 544 du Code civil, l'article 1 du Premier Protocole additionnel de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi que l'article 17 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, relatifs au droit de propriété ;
- l'article 7 du Décret d'Allarde et l'article 16 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, relatifs à la liberté d'entreprise.

#### **4.3.3. La procédure sur requête unilatérale : restriction à l'exercice du droit de grève ?**

**97.** Puisque les participants à une action collective ne peuvent faire appel au droit à des actions collectives au sens de l'article 6, § 4 de la Charte sociale européenne pour justifier un blocage de l'accès à l'entreprise, ils ne le peuvent davantage pour s'opposer à des procédures sur requête unilatérale qui ont pour but de libérer l'accès à l'entreprise. Si, par contre, des décisions judiciaires visent également des piquets pacifiques (qui n'entravent pas l'accès à l'entreprise), il est question de l'exercice du droit à des actions collectives au sens de l'article 6, § 4 de la Charte sociale européenne. Dans cette hypothèse, il convient de vérifier si les restrictions qui résultent de ces décisions judiciaires constituent une violation de l'article 6, § 4 de la Charte sociale européenne. Dans son rapport du 16 septembre 2011, le Comité européen des droits sociaux est d'avis que la procédure sur requête unilatérale constitue une violation de l'article 6, § 4.

**98.** Les organisations syndicales ont essentiellement sollicité l'avis du Comité européen des droits sociaux sur le contenu des ordonnances judiciaires, et, accessoirement sur les aspects procéduraux des procédures sur requête unilatérale. Elles indiquent à ce sujet : « *Les parties réclamantes rappellent que leur réclamation ne porte pas sur l'absence de caractère contradictoire des procédures intentées, mais sur l'issue et le contenu* », précisant que « *le Comité n'est pas le forum privilégié pour postuler la violation des droits relatifs à l'accès à la justice (article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme)* »<sup>(232)</sup>.

Le Comité européen des droits sociaux refuse quant à lui de se prononcer sur le contenu des décisions. Il indique à ce sujet qu'« *Il n'entre pas dans la compétence du Comité de trancher la qualification des faits en droit interne et d'indiquer, pour chacune des affaires (...) si les juges ont à tort ou à raison considéré que les modalités de l'utilisation de 'piquets' entraînent dans l'une ou l'autre des catégories décrites ci-dessus.* »<sup>(233)</sup> Le Comité se prononce en revanche sur la procédure sur requête unilatérale.

**99.** Nous avons vu ci-avant que dans les points 35 et 36 de son rapport, le Comité européen des droits sociaux fait une distinction entre deux catégories de piquets de grève : les piquets qui portent atteinte aux droits des non-grévistes (qui ne relèvent

(232) Réplique du 11 juin 2010 des organisations syndicales, p. 8.

(233) Rapport 16 septembre 2011 du Comité européen des droits sociaux, point 37.

pas du droit à des actions collectives) et les piquets qui ne portent pas atteinte aux droits des non-grévistes (qui n'empêchent donc pas les travailleurs non-grévistes de travailler).

Les procédures sur requête unilatérale qui visent la première catégorie de piquets de grève ne sont pas contraires à l'article 6, § 4 de la Charte sociale européenne, puisque ces piquets de grève ne relèvent pas de l'exercice du droit à des actions collectives. Par contre, les procédures qui visent des piquets de grève qui n'empêchent pas les travailleurs non-grévistes de travailler, constituent selon le Comité une restriction du droit à des actions collectives, car ces piquets relèvent en principe de l'exercice du droit à des actions collectives.

Le Comité a donc, dans un premier temps, examiné si parmi les décisions qui lui ont été soumises, il y avait des procédures dans lesquelles les employeurs avaient obtenu une ordonnance dans des situations où les piquets de grève n'empêchaient pas les travailleurs non-grévistes de travailler. Le Comité est d'avis que tel est le cas<sup>(234)</sup> :

« 38. Le Comité observe que les juges belges, au moins dans certains des cas énumérés ci-dessus, n'ont pas retenu que les 'piquets' entravaient la liberté des salariés de choisir ou non de prendre part à la grève. Par conséquent, il apparaît que les restrictions imposées aux 'piquets' relèvent clairement du champ d'application de l'article 6, § 4, et ont porté atteinte à l'exercice du droit de grève.

39. Le Comité dit donc que les obstacles mis au fonctionnement des 'piquets' de grève, de par la pratique en droit belge de la procédure dite de 'requêtes unilatérales' constituent une restriction à l'exercice du droit de grève prévu par l'article 6, § 4 de la Charte. »

**100.** Selon le Comité, la pratique du recours sur requête unilatérale peut constituer une restriction à l'exercice du droit à des actions collectives puisqu'il ressort de la jurisprudence nationale que des ordonnances auraient été prononcées en faveur de l'employeur dans des situations où il n'y avait pas d'entrave aux droits des travailleurs non-grévistes.

Nous examinons ci-après si la jurisprudence nationale citée par le Comité européen des droits sociaux contient effectivement de telles ordonnances, prononcées dans des situations où il n'y avait pas de blocage de l'accès à l'entreprise<sup>(235)</sup>.

(234) Rapport du 16 septembre 2011 du Comité européen des droits sociaux, points 38-39.

(235) Nous avons demandé et obtenu du Comité européen des droits sociaux une copie de la jurisprudence nationale qui lui a été transmise dans le cadre de la réclamation collective et qu'il a étudiée dans le cadre de son rapport du 16 septembre 2011. Il nous a été confirmé que toutes les décisions que nous avons reçues contenaient l'entièreté des décisions examinées par le Comité. Il s'agit plus particulièrement de la jurisprudence citée aux points 14 et 15 du rapport.

Décision	Nos observations
Gand, 24 octobre 2008, 2008/EV/50 (Carrefour) <sup>236</sup>	Dans la motivation de l'arrêt, il est renvoyé à la requête d'appel, où il est question du blocage de l'accès à l'entreprise. L'arrêt prononce donc une interdiction d'« <i>entraver ou d'empêcher gravement le libre accès ou la sortie de quelque manière que ce soit.</i> »
Anvers, 24 octobre 2008, 9023 (N-Allo) <sup>237</sup>	Dans la motivation de l'arrêt, il est entre autres fait mention de ce qui suit : « <i>Selon les constatations de l'huissier de justice (...) l'accès à tout le site de l'entreprise est bloqué par les travailleurs grévistes de l'entreprise Eandis ce qui entrave entre autres l'accès à l'entreprise sprl N-Allo.</i> »
Civ. Charleroi (réf.), 3 octobre 2008, 08/RR/2521/B (Deli XL) <sup>238</sup>	Il s'agit d'une décision qui, en ce qui concerne la motivation, renvoie simplement à la requête. La requête elle-même n'a pas été communiquée au Comité. On ne peut donc pas constater s'il était question ou non de blocage.
Civ. Bruxelles (réf.), 14 octobre 2008, 08/RR/5881/B (Cyttec) <sup>239</sup>	Il s'agit d'une décision qui, en ce qui concerne la motivation, renvoie simplement à la requête. La requête a été communiquée au Comité. Dans la requête, il est entre autres fait référence aux constatations d'un huissier de justice, qui indiquait que « <i>Je constate qu'un piquet de grève se trouve à l'entrée principale de l'entreprise. La porte d'accès est verrouillée par un cadenas et une chaîne en fer. Je constate également que le tourniquet, qui se trouve à côté de la porte d'entrée et par lequel le personnel du site devrait entrer, est bloqué avec des palettes de bois qui ont été placées à l'intérieur de ce tourniquet.</i> »
Civ. Bruxelles (réf.), 15 octobre, 2008 (Carrefour) <sup>240</sup>	Dans la motivation de la décision il est entre autres fait état de ce qui suit : « <i>La requérante a appris que dans le cadre des actions de grève programmées, certaines personnes envisagent de bloquer son bâtiment administratif ainsi que ses magasins sis dans l'arrondissement judiciaire de Bruxelles, dans le but d'empêcher aux travailleurs volontaires, fournisseurs et clients de pénétrer dans les bâtiments. (...) Le fait de bloquer des bâtiments n'entre pas dans l'exercice normal du droit de grève (...).</i> »

(236) [www.juridat.be](http://www.juridat.be).

(237) Inédit.

(238) Inédit.

(239) Inédit.

(240) Inédit.

<p>Civ. Courtrai (réf.), 22 octobre 2008, 08/1732/B (BIG Floorcoverings)<sup>241</sup></p>	<p>Dans la motivation de la décision il est entre autres fait état de ce qui suit : « <i>Il ressort de la requête et plus précisément des constatations faites par l'huissier de justice (...), que les deux entrées de l'établissement (...) sont fermées par des voitures, de sorte qu'il est ici question de blocage d'entreprise. En outre, il semble que les travailleurs volontaires sont empêchés de pénétrer dans l'établissement pas les travailleurs grévistes (...). Le blocage 'physique' des entrées des bâtiments de l'entreprise n'entre pas dans l'exercice normal du droit de grève. Les participants à un piquet de grève ne peuvent se rendre coupables de voies de fait qui compromettent les droits des travailleurs. Il n'est pas légal qu'ils empêchent que les personnes et des véhicules rentrent et/ou quittent l'entreprise et qu'ils empêchent les non-grévistes de travailler.</i> »</p>
<p>Civ. Courtrai (réf.), 23 octobre 2008, 08/1743/B (BIG Floorcoverings)<sup>242</sup></p>	<p>Dans la motivation de la décision, il est entre autres fait état de ce qui suit : « <i>Il ressort de la requête et plus précisément des constatations faites par l'huissier de justice (...), que les deux entrées de l'établissement (...) sont fermées ; l'entrée des employés est fermée à cause d'une porte fermée et l'entrée des ouvriers est fermée par des palettes et du feu, de sorte qu'il est question ici de blocage d'entreprise. En outre, il semble que les travailleurs volontaires se voient empêchés d'entrer par des personnes habillées avec des vestes rouges et vertes (...).</i> »</p>
<p>Civ. Tournai (réf.), 23 octobre, 2008, 08/7876 (Carrefour)<sup>243</sup></p>	<p>Il s'agit d'une décision qui, en ce qui concerne la motivation, renvoie simplement à la requête. La requête elle-même a été communiquée au Comité. Dans la requête, il est entre autres fait référence à des articles de journaux et des lettres et tracts des syndicats qui incitent au blocage.</p>
<p>Civ. Charleroi (réf.), 24 octobre 2008, 08/RR/2660 (Carrefour)<sup>244</sup></p>	<p>Il s'agit d'une décision qui, en ce qui concerne la motivation, renvoie simplement à la requête. La requête elle-même a été communiquée au Comité. Dans la requête, il est entre autres fait référence à des articles de journaux et des lettres et tracts des syndicats qui incitent au blocage.</p>

(241) Inédit.

(242) Inédit.

(243) Inédit.

(244) Inédit.



Civ. Mons (réf.), 24 octobre 2008, 08/1290 B (Carrefour) <sup>245</sup>	Dans la motivation de la décision, il est entre autres fait état de ce qui suit : « <i>Il ne s'agit pas, en l'espèce, d'interdire d'une quelconque façon l'exercice du droit de grève ni de vouloir régler un conflit collectif de travail, mais seulement d'interdire à quiconque d'entraver le libre accès aux bâtiments exploités par la requérante, notamment par ses clients, ses fournisseurs et les membres de son personnel qui veulent y travailler, comme de prévenir la violation des droits d'autrui.</i> »
Civ. Gand (réf.), 28 octobre 2008, 08/2257/B (Eandis) <sup>246</sup>	Dans la motivation de la décision, il est entre autres fait état de ce qui suit : « <i>In casu l'accès à l'entreprise est empêché ce qui constitue une violation au droit de propriété de l'employeur ou du propriétaire du bâtiment. En outre, il est porté atteinte au droit au travail des travailleurs, nui directement ou indirectement aux clients et aux fournisseurs, ce qui équivaut à une violation des droits civils des intéressés. (...) Un piquet de grève qui a pour objectif d'empêcher, par des moyens humains ou matériels, ne fait pas partie de l'exercice normal du droit de grève. Empêcher que des personnes ou des véhicules entrent ou quittent l'entreprise, empêcher que les non-grévistes travaillent, et que les tiers exécutent leurs obligations conclues avec l'employeur, est illégal.</i> »
Civ. Termonde (réf.), 29 octobre 2008, 08/2326/B (Eandis) <sup>247</sup>	Dans la motivation de la décision, il est entre autres fait état de ce qui suit : « <i>Il ressort des circonstances de fait que les actions sont organisées et conduites de manière telle que le site est inaccessible (...).</i> »
Civ. Bruxelles (réf.), 30 octobre 2008, 08/6247/B (Elia) <sup>248</sup>	Dans la motivation de la décision, il est entre autres fait état de ce qui suit : « <i>Il ressort des photos et des rapports de caisse que les militants ont installé un piquet de grève à l'entrée du siège principal d'Elia à Bruxelles, dont l'accès est bloqué.</i> »
Civ. Termonde (réf.), 30 octobre 2008, 08/2327/B (Carrefour) <sup>249</sup>	Dans la motivation de la décision, il est entre autres fait état de ce qui suit : « <i>Il ressort des circonstances de fait que les actions sont organisées et conduites de manière telle que le site est inaccessible (...).</i> »

(245) Inédit.

(246) Inédit.

(247) Inédit.

(248) Inédit.

(249) Inédit.

<p>Civ. Bruxelles (réf.), 11 avril 2008, 08/6329/B (Sibelga)<sup>250</sup></p>	<p>Il s'agit d'une décision qui, en ce qui concerne la motivation énonce que « <i>au vu des pièces produites par les requérantes, les voies de fait dont celles-ci se plaignent sont établies et risquent apparemment de se reproduire dans les jours à venir</i> ». La requête a été communiquée au Comité. Dans la requête, il est entre autres fait référence aux constatations d'un huissier de justice qui énonce entre autres que : « <i>L'accès véhicule est empêché par cinq véhicules garés en travers de l'accès de sorte et d'entrée. (...) La grille de l'accès piéton est entrouverte et un drapeau est déposé en travers. J'y relève la présence de six personnes placées en cordon devant, portant également des chasubles syndicales. Le parking visiteur est bloqué par une chaîne cadenassée. Le directeur général s'est présenté avec les travailleurs qui voulaient travailler, groupe que j'estime à 227 personnes. Le représentant syndical sur place, que je n'ai pu identifier. L'accès leur a été immédiatement bloqué. Après discussions, les grévistes ont accepté que les cadres de niveau N-1 et N-2 pouvaient rentrer à la condition qu'ils ne ressortent pas avant 16h00. Après vérifications, [le directeur général] me déclare qu'une cinquantaine de personnes auraient pu entrer.</i> »</p>
<p>Civ. Nivelles (réf.), 11 juin 2008, 08/1254/B (UCB)<sup>251</sup></p>	<p>Dans la motivation de la décision, il est entre autres fait état de ce qui suit : « <i>Attendu qu'in concreto, il apparaît que le comportement des grévistes non identifiés a porté atteinte aux droits de la requérante, droits que la loi a entendu protéger ; que tels sont en effet ses droits à la propriété, à la liberté du travail, à la poursuite de ses activités, droits qui impliquent pour le personnel et la clientèle de la requérante d'accéder librement à l'infrastructure complète de celle-ci et de pouvoir y circuler tout aussi librement pour y travailler ou y bénéficier des services rendus par cette dernière.</i> »</p>
<p>Civ. Tongres (réf.), 6 novembre 2008, 2008/1599/B (Carrefour)<sup>252</sup></p>	<p>Dans la motivation de la décision, il est entre autres fait état de ce qui suit : « <i>Il est ordonné que les bâtiments et terrains doivent rester libres d'accès pour quiconque qui doit exécuter ses activités afin d'assurer une activité normale de l'entreprise.</i> »</p>
<p>Civ. Furnes (réf.), 7 novembre 2008, 08/539/B (Carrefour)<sup>253</sup></p>	<p>Dans la motivation de la décision, il est entre autres fait état de ce qui suit : « <i>à présent, l'on peut craindre que les militants, comme récemment, tenteront à nouveau d'empêcher l'accès au(x) magasin(s), de sorte qu'il(s) semble(nt) être 'fermé(s)'; tant pour le personnel volontaire que la clientèle et les fournisseurs, de sorte que la liberté de commerce et le droit au travail soient à nouveau menacés et que le droit de propriété du demandeur soit entravé.</i> »</p>

(250) Inédit.

(251) Inédit.

(252) Inédit.

(253) Inédit.

Civ. Mons (réf.), 25 mars 2009, 08/506/C (Rochefort c. Carrefour) <sup>254</sup>	Il s'agit d'une décision sur tierce opposition pour laquelle la demande initiale, qui avait été introduite par requête unilatérale, a été déclarée irrecevable. Cette décision sur tierce opposition a été mise à néant en appel (Mons, 5 mai 2010, 2009/RF/60), ce dont le Comité ne semble pas avoir été informé étant donné qu'aucune mention n'en est faite dans son rapport du 16 septembre 2011.
Civ. Charleroi (réf.), 22 avril 2009, 3802-A (Goelens c. Carrefour) <sup>255</sup>	Il s'agit d'une décision sur tierce opposition pour laquelle la demande initiale, qui avait été introduite par requête unilatérale, a été déclarée irrecevable. Cette décision sur tierce opposition a été mise à néant en appel (Mons, 5 mai 2010, 2009/RF/76), ce dont le Comité ne semble pas avoir été informé étant donné qu'aucune mention n'en est faite dans son rapport du 16 septembre 2011.

Le tableau ci-dessus démontre qu'il ne peut être déduit d'aucune jurisprudence dont le Comité européen des droits sociaux disposait que de telles décisions ont été prononcées dans des situations dans lesquelles il n'était pas question d'un blocage de l'accès à l'entreprise. On comprend donc difficilement la raison pour laquelle le Comité a estimé que « *les juges belges, au moins dans certains des cas énumérés ci-dessus, n'ont pas retenu que les 'piquets' entravaient la liberté des salariés de choisir ou non de prendre part à la grève* », ce qui est contredit par les données reprises dans le tableau ci-dessus. Le Comité a donc, à tort, considéré que les procédures sur requête unilatérale porteraient atteinte au droit de la grève, compte tenu du fait qu'il ne ressort d'aucune jurisprudence citée par le Comité que les juges auraient fait droit à la demande de l'employeur sans qu'il ne soit question d'un blocage de l'accès à l'entreprise.

Par conséquent, le Comité aurait selon nous dû constater qu'il ressortait de la jurisprudence qui lui a été soumise que les juges belges n'ont prononcé aucune mesure dans des cas où il n'était pas question d'un blocage de l'accès d'une entreprise, si bien qu'il n'y a pas eu d'atteinte au droit à des actions collectives au sens de l'article 6, § 4 de la Charte sociale européenne. Ou alors faut-il considérer – mais aucune indication en ce sens ne figure dans le rapport du Comité – que celui-ci serait d'avis que certaines ordonnances donneraient l'impression d'aller trop loin en ce qu'elles interdiraient plus que le blocage de l'accès à l'entreprise (et ce, en dépit du fait que, comme on l'a vu, de telles ordonnances ont été rendues dans des situations où il y avait blocage de l'accès à l'entreprise).

#### **4.3.4. La procédure sur requête unilatérale : restriction compatible avec la Charte sociale européenne ?**

**101.** Comme mentionné ci-dessus, le Comité européen des droits sociaux est – selon nous, à tort – arrivé à la conclusion que la jurisprudence belge en matière

(254) Inédit.

(255) Inédit.

de piquets de grève constituerait une restriction au droit à des actions collectives parce que les juges seraient intervenus sans avoir dans tous les cas constaté qu'il était question d'un blocage de l'accès à l'entreprise. Ensuite, le Comité examine si cette restriction est compatible avec la Charte sociale européenne, ce qui n'est le cas que si cette restriction (1) est prévue par la loi, (2) vise l'un des objectifs de l'article G et (3) est proportionnée au regard de l'objectif poursuivi.

Le Comité européen des droits sociaux estime qu'il n'est pas satisfait à la condition selon laquelle la restriction doit être prévue par la loi, et ce pour deux raisons. Tout d'abord, le Comité estime qu'il existe une incohérence dans la jurisprudence des tribunaux belges (point 43 du rapport). Ensuite, le Comité estime que la procédure sur requête unilatérale est contraire au droit à un procès équitable (point 44). Enfin, le Comité est également d'avis que l'application pratique va au-delà de ce qui est nécessaire pour protéger les droits des travailleurs et des employeurs (point 45).

#### 4.3.4.1. La jurisprudence dite 'incohérente' des tribunaux nationaux

**102.** Le Comité européen des droits sociaux estime que la condition en vertu de laquelle la restriction doit être prévue par la loi, n'exige pas l'existence d'une disposition légale. La jurisprudence peut également satisfaire à la condition « *prévue par la loi* », à condition que cette jurisprudence « *remplisse les critères de stabilité et de prévisibilité nécessaires afin d'assurer une sécurité juridique suffisante pour les parties concernées* » (point 43). Le Comité estime que la jurisprudence belge qui lui a été communiquée ne satisfait pas à cette condition :

« 43. (...) *Les décisions des juridictions nationales adoptées en application de la procédure d'urgence, telles que portées à l'attention du Comité par les parties, ne remplissent pas ces conditions (voir les paragraphes 14-16). En particulier, des incohérences selon l'approche semblent exister dans des cas similaires, et la jurisprudence ne présente pas suffisamment de précision et de cohérence pour permettre aux parties qui souhaitent former un 'piquet' de prévoir si leur action sera soumise à des restrictions légales.* »

Cette incohérence a, apparemment, été déduite de (à peine) deux décisions dans lesquelles il n'a pas été fait droit à la demande de l'employeur, en comparaison avec les dix-huit décisions dans lesquelles il a été fait droit à la demande :

« 14. *Une liste non exhaustive des décisions des tribunaux qui, sur la base de requêtes unilatérales d'employeurs, ont ordonné l'arrêt des piquets de grève : [énumération de 18 décisions].*

15. *D'autres décisions de tribunaux belges ont établi que, dans des circonstances similaires, les piquets de grève ne devaient pas être interdits, par exemple : tribunal de première instance de Mons, 25.03.2009, 08/506/C (Rocheport et autres c. SA Carrefour) ; tribunal de première instance de Charleroi, 08 à 3802-A, 22.04.2009 (Goelens c. SA Carrefour).* »

En d'autres termes, le Comité européen des droits sociaux a déduit de deux décisions sur vingt qu'il y avait une incohérence dans la jurisprudence. En outre, comme indiqué ci-avant, le Comité n'a apparemment pas été informé de ce que ces deux

décisions ont été mises à néant en appel (voyez les arrêts précités du 5 mai 2010 de la cour d'appel de Mons). En d'autres termes, les deux décisions desquelles le Comité estime, dans son rapport de 16 septembre 2011, pouvoir déduire une incohérence, ne faisaient plus partie de l'ordre juridique belge depuis plus d'un an au moment où le Comité a rendu son avis. De surcroît, les deux décisions précitées ne peuvent être considérées comme démontrant une jurisprudence incohérente quant à la question du blocage de l'accès à l'entreprise. Dans sa décision précitée du 22 avril 2009 sur tierce opposition, le président du tribunal civil de première instance de Charleroi avait estimé que la preuve d'intentions de blocage de l'accès à l'entreprise n'était, *in casu*, pas rapportée par l'employeur. Il ne peut donc en être déduit que le juge considérerait que de tels blocages sont autorisés. Que du contraire puisque le juge motive précisément l'irrecevabilité de l'action originaire par l'absence de preuve d'intentions de blocages (notamment). Dans sa décision du 25 mars 2009 sur tierce opposition, le président du tribunal civil de première instance de Mons n'avait pas davantage déclaré que bloquer l'accès à l'entreprise constituerait l'exercice du droit de grève<sup>(256)</sup>. Le juge avait par ailleurs conclu à l'irrecevabilité de la demande originaire au motif que les atteintes aux droits de l'employeur étaient « *pour partie* » (sic) légitimées par l'exercice du droit de grève. Il avait enfin constaté, pour le surplus, qu'*in casu*, l'accès à l'entreprise avait (finalement) été libéré.

L'incohérence de jurisprudence observée par le Comité européen des droits sociaux sur la question du blocage de l'accès à l'entreprise n'est donc pas démontrée.

À noter que le Comité européen des droits sociaux s'est prononcé sur les décisions qui lui ont été communiquées par les parties. Il n'apparaît pas à ce sujet que le Comité ait été informé, par aucune des parties, de l'existence de la jurisprudence, unanime, des cours d'appel belges<sup>(257)</sup>, aux termes de laquelle un employeur, qui, au cours d'une action de grève, est confronté au blocage de l'accès de son entreprise, peut obtenir que cet accès soit libéré, sur requête unilatérale (voir ci-dessus la jurisprudence citée des cours d'appel). Compte tenu des décisions de toutes les cours d'appel, il nous semble pouvoir être soutenu que la jurisprudence belge revêt la « *stabilité* » et la « *prévisibilité* » nécessaires pour constituer une « *norme interne* » au sens de l'article G de la Charte sociale européenne. Nous pensons donc que la jurisprudence des cours d'appel, à supposer qu'elle contienne une restriction au droit à des actions collectives (*quod non*), satisfait à la condition d'être « *prévue par la loi* ». Le Comité européen des droits sociaux en a décidé autrement, semble-t-il, sans connaître l'existence de la jurisprudence précitée, qui ne lui a pas été transmise par aucune des parties.

Pour le surplus, l'exigence d'une norme interne au sens de l'article G de la Charte sociale européenne ne s'impose qu'en présence d'une restriction au droit à des actions collectives. Or, comme on l'a vu, le blocage de l'accès à l'entreprise ne constitue pas l'exercice du droit à des actions collectives au sens de l'article 6, § 4 de la Charte sociale européenne. Une interdiction de tels blocages ne constitue dès lors pas une

(256) Le juge précisait que selon lui, constituent l'exercice du droit de grève, l'arrêt de travail, le ralentissement substantiel (grève perlée) et l'application stricte et aveugle des règlements de travail (grève du zèle).

(257) Au moment où le Comité rend son avis (13 septembre 2011), l'arrêt du 28 novembre 2012 de la cour d'appel de Mons, qui se rallie à la jurisprudence (contestable selon nous) du 5 novembre 2009 de la cour du travail de Bruxelles n'a pas encore été rendu. Cette jurisprudence est du reste contestable (cf. point 94 ci-avant).

restriction du droit à des actions collectives et ne doit donc pas être « prévue par la loi ». La condition d'être « prévue par la loi » ne vaut que s'il est question (d'une restriction) du droit à des actions collectives (par exemple un piquet qui ne bloque pas l'accès à l'entreprise). À cet égard, le Comité européen des droits sociaux n'a pas pu à raison conclure à l'existence d'une jurisprudence « incohérente » dans la mesure où aucune des décisions qui lui ont été transmises n'ont été rendues dans des situations où il n'y avait pas de blocage de l'accès à l'entreprise. Enfin, nous nous demandons si l'« incohérence » ressentie par le Comité ne résulte pas de l'arrêt du 5 novembre 2009 de la cour du travail de Bruxelles <sup>(258)</sup>. Le Comité se réfère dans son rapport à deux reprises à cette décision (point 13 et point 33 du rapport) et note une contradiction entre cette décision et la jurisprudence des juridictions civiles (point 33 du rapport). Dans l'affaire qui a donné lieu à cet arrêt, la cour du travail avait estimé, à l'encontre de la jurisprudence traditionnelle des cours d'appel, que « les actions incriminées (blocage des accès du site de la société et déplacement des véhicules à l'intérieur du site) constituent l'exercice du droit d'agir collectivement. » <sup>(259)</sup> Outre le fait que cette position nous semble critiquable pour les raisons exposées ci-avant, cette jurisprudence (divergente) concernait une situation où il était question de blocage de l'accès à l'entreprise. Une telle action ne relève donc pas du droit à des actions collectives de sorte qu'elle ne doit pas faire l'objet d'une restriction légale au sens de l'article G de la Charte sociale européenne. Le Comité européen des droits sociaux a donc, à tort, constaté l'existence d'une contradiction au sein de la jurisprudence sur la question de savoir si des piquets de grève pacifiques (qui ne bloquent pas l'accès à l'entreprise) – qui, seuls, constituent l'exercice du droit à des actions collectives – sont autorisés.

#### 4.3.4.2. Manque d'équité procédurale ?

**103.** Le Comité européen des droits sociaux estime que la condition en vertu de laquelle la restriction doit être « prévue par la loi », n'exige pas seulement de la jurisprudence qu'elle remplisse les critères de stabilité et de prévisibilité, mais également que la procédure judiciaire doit garantir une « équité procédurale ». Selon le Comité, la procédure sur requête unilatérale ne rencontrerait pas cette exigence parce que les organisations syndicales ne sont pas parties à la procédure <sup>(260)</sup>. Nous examinons ci-après les différents arguments du Comité à cet égard.

**104.** Tout d'abord, le Comité européen des droits sociaux mentionne que « L'exclusion totale des syndicats des procédures dites sur 'requêtes unilatérales', présente le risque que leurs intérêts légitimes ne soient pas dûment pris en compte » (point 44 du

(258) C. trav. Bruxelles, 5 novembre 2009, *J.L.M.B.*, 2010, liv. 14, 646 ; *J.T.T.*, 2010, liv. 1063, 139 ; *Juristenkrant* 2010 (reflet I. VAN HIEL), liv. 201, 16 ; [www.juridat.be](http://www.juridat.be). Dans son rapport, le Comité indique erronément qu'il s'agit d'une décision du tribunal du travail de Bruxelles (il s'agit d'un arrêt de la cour du travail). Voyez depuis lors également l'arrêt du 28 novembre 2012 de la cour d'appel de Mons précité (Mons, 28 novembre 2012, *J.T.T.*, 2013, p. 57).

(259) Les explications du gouvernement à propos de cette décision ne sont pas de nature à éclairer le Comité dans la mesure où, sous le titre « Les restrictions ne sont pas détachables de l'exercice du droit de grève, ni du droit à l'action collective », le gouvernement cite (exclusivement) cette décision afin, précise le gouvernement, de démontrer que « les juges » interprètent le droit de grève de manière plus large qu'un simple arrêt de travail (alors que, comme on le sait, à l'instar du Comité européen des droits sociaux, les juges belges estiment que le blocage de l'accès à l'entreprise ne constitue pas l'exercice du droit de grève).

(260) Rapport 16 septembre 2011 du Comité européen des droits sociaux, point 44.

rapport). Le Comité écrit à cet égard que le juge belge peut convoquer les syndicats pour les entendre (point 16) et que les ordonnances sont rendues « *contre des syndicats* » (point 33)<sup>(261)</sup>. Le Comité semble à ce sujet mal informé concernant la procédure sur requête unilatérale en droit belge. Il semble notamment ignorer que les organisations syndicales belges ne possèdent pas la personnalité juridique et que, sauf exception prévue par la loi (pas en l'espèce), ils ne peuvent par conséquent pas être parties à une procédure judiciaire.

C'est donc au premier chef en raison d'un choix des organisations syndicales elles-mêmes qu'il est impossible de les impliquer dans une procédure contradictoire. Le risque que les intérêts des organisations syndicales ne soient pas pris en compte dans une procédure judiciaire est donc une conséquence du propre choix des syndicats de ne pas disposer de la personnalité juridique. Ne pas posséder la personnalité juridique présente sans doute certains avantages (par exemple, ne pas être attiré en justice et/ou ne pas pouvoir voir sa responsabilité engagée pour les dommages causés par des blocages dont les syndicats ont appelé à la mise en place), mais comporte également des désavantages (par exemple, ne pas pouvoir défendre ses intérêts devant les tribunaux). Il est regrettable que le Comité européen des droits sociaux n'ait pas pris en compte le choix des organisations syndicales de ne pas avoir de personnalité juridique, avec comme conséquence qu'il est impossible de les impliquer dans une procédure contradictoire, lorsqu'il s'est prononcé sur l'équité procédurale de la procédure.

**105.** Le Comité européen des droits sociaux estime en outre que « *Les syndicats ne peuvent intervenir dans la procédure, qu'après qu'une première décision contraignante n'a été prise et que l'action collective a été interrompue. (...) En conséquence, les syndicats peuvent se voir contraints d'engager une nouvelle action collective, ou bien de passer par une longue procédure d'appel.* » À nouveau, cette considération n'est pas exacte, à divers égards.

Tout d'abord, il n'est pas exact que les organisations syndicales peuvent intervenir dans la procédure. Comme mentionné ci-avant, les organisations syndicales n'ont pas la personnalité juridique. Elles ne peuvent donc intervenir dans la procédure, même après qu'une première décision ait été rendue.

En outre, il n'est pas exact que les actions collectives prennent nécessairement fin après qu'une première décision soit intervenue. Les décisions judiciaires auxquelles le Comité fait référence concernaient toutes des situations où il y avait blocage de l'accès à l'entreprise (voyez ci-dessus). Les décisions avaient pour conséquence qu'il devait être mis fin à ces blocages. Ceci ne constitue pas, comme le Comité l'estime

(261) Le Comité écrit également que « *les syndicats* » ne peuvent intervenir dans la procédure, qu'après qu'une première décision contraignante n'a été prise et que l'action collective a été interrompue (point 44), qu'en raison de la nature unilatérale de cette procédure, le juge peut convoquer également les « *parties concernées* », mais s'il décide de ne pas le faire, la décision peut être prise, sans que « *ces parties* » puissent présenter des observations (point 44). Il écrit ensuite qu'en conséquence, « *les syndicats* » peuvent se voir contraints d'engager une nouvelle action collective, ou bien de passer par une longue procédure d'appel (point 44). Le Comité conclut que par conséquent, l'exclusion « *des syndicats* » de la procédure d'urgence peut conduire à une situation où l'intervention des tribunaux risque de produire des résultats injustes ou arbitraires (point 44) (voyez également les points 41 et 42).

---

lui-même, une violation du droit à des actions collectives. Les décisions rendues ont donc comme (seule) conséquence que les voies de fait qui ne font pas partie du droit à des actions collectives doivent être cessées. L'action collective même peut en revanche être poursuivie, étant donné que les décisions visées n'imposent pas une interdiction de faire grève (ou de participer à une action collective) ; elles n'interdisent par exemple pas d'établir un piquet de grève qui n'entrave pas l'accès à l'entreprise, de distribuer des brochures, de faire connaître ses griefs à toute personne qui souhaite entrer dans l'entreprise, etc.

La référence du Comité à « *une longue procédure d'appel* » surprend également (par ailleurs il ne s'agit pas d'une procédure d'appel mais d'une procédure sur tierce opposition). Il ne ressort pas du rapport que le Comité européen des droits sociaux disposait d'éléments de fait concrets permettant d'établir qu'une telle procédure sur tierce opposition durerait (devrait durer) « *longtemps* ». Les considérations du Comité, qui paraissent reposer exclusivement sur les affirmations des organisations syndicales, sont donc sans fondement. D'ailleurs, de notre propre expérience, une décision sur tierce opposition peut rapidement être rendue. Le Comité fait par exemple référence à une ordonnance du 22 octobre 2008 du président du tribunal civil de première instance de Courtrai <sup>(262)</sup>. Il n'a manifestement pas été mentionné au Comité qu'une tierce opposition a été introduite contre cette décision par deux secrétaires syndicaux le 27 octobre 2008 et qu'une décision a été prononcée dès le 3 novembre 2008 <sup>(263)</sup>, soit dans la semaine de l'introduction de la tierce opposition.

Enfin, le Comité européen des droits sociaux considère que « *Par conséquent, l'exclusion des syndicats de la procédure d'urgence peut conduire à une situation où l'intervention des tribunaux risque de produire des résultats injustes ou arbitraires.* » À nouveau, le Comité ne renvoie à aucun élément de fait dont il résulterait que des décisions qui ont été prononcées sur requête unilatérale auraient été « *injustes ou arbitraires* ». Le Comité ne démontre ainsi d'aucune manière que des décisions judiciaires auraient mené à des résultats non souhaitables et il n'explique pas davantage quels résultats injustes ou arbitraires il a à l'esprit. Il n'est par exemple pas examiné par le Comité si dans les cas dans lesquels une tierce opposition ou un appel ont été formés, la décision rendue sur requête unilatérale a été confirmée ou rétractée/réformée (ce qui pourrait être indice de la mesure dans laquelle les décisions rendues sur requête unilatérale mènent à des résultats « *injustes ou arbitraires* » en raison de l'absence de caractère contradictoire de la procédure). Dans la mesure où toutes les cours d'appel estiment, à juste titre, traditionnellement que les piquets de grève ne sont pas autorisés à entraver l'accès à des entreprises (voyez la jurisprudence susmentionnée), il serait d'ailleurs étonnant que des décisions rendues en ce sens sur requête unilatérale soient invalidées (rétractées ou réformées) dans le cadre d'une tierce opposition ou d'un appel.

**106.** Au-delà de ces considérations, il ne nous semble pas exact de considérer que la procédure sur requête unilatérale prévue par les dispositions du Code judiciaire belge ne rencontrerait pas l'exigence d'« *équité procédurale* » ou, en d'autres

---

(262) Civ. Courtrai, 22 octobre 2008, 08/1732/B, inédit.

(263) Civ. Courtrai, 3 novembre 2008, 08/2062/A, inédit.



termes, qu'elle serait contraire au droit à un procès équitable au sens de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Il est classiquement admis par la doctrine et la jurisprudence, en particulier celle de la Cour européenne des droits de l'homme, que, dans le cadre de l'examen du caractère équitable du procès, les divers stades de la procédure ne doivent pas être considérés isolément. La défaillance d'une garantie lors d'un stade peut être « rattachée » par d'autres éléments de sauvegarde lors d'un stade ultérieur<sup>(264)</sup>. Ce principe dit « *de l'examen global* » trouve son origine dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme :

« *L'équité de la procédure doit s'apprécier à la lumière de la procédure considérée dans son ensemble et non d'un élément isolé (...). Ce principe vaut aussi bien pour les garanties spécifiques du paragraphe 3 que pour la notion de procès équitable du paragraphe 1 de l'article 6.* »<sup>(265)</sup>

La Cour de cassation belge a également fait application de ce principe dans deux arrêts prononcés le 14 janvier 2005. Dans un premier arrêt du 14 janvier 2005 (arrêt *Greenpeace*), la Cour de cassation a jugé que :

« *Lors de l'appréciation du respect des droits de la défense tels qu'ils découlent du droit à un procès équitable visé à l'article 6.1 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et du principe général des droits de la défense, il convient de rechercher si la cause, prise dans son ensemble, respecte les droits de la défense.* »<sup>(266)</sup>

Aussi, l'action sur requête unilatérale prévue par le Code judiciaire belge n'est pas contraire à l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales étant donné la possibilité de recours sur tierce opposition à l'encontre de l'ordonnance intervenue. Ceci a été confirmé comme suit par la Cour de cassation dans son arrêt cité ci-dessus :<sup>(267)</sup>

« *Attendu que les droits de la défense, tels qu'ils résultent de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, n'empêchent pas qu'en cas d'absolue nécessité une procédure soit introduite sur requête unilatérale, à la condition que, d'une part, la loi prévoit une telle procédure et, d'autre part, les personnes intéressées aient la possibilité de former un contredit en garantie de leurs droits ;*  
*Que l'article 584, alinéa 3 du Code judiciaire prévoit la procédure sur requête unilatérale par laquelle le président du tribunal de première instance peut être saisi en cas d'absolue nécessité ;*

(264) L.-E. PETTITI et al., « *La Convention européenne des Droits de l'Homme. Commentaire article par article* », Paris, Economica, 2<sup>e</sup> éd., 1999, p. 249.

(265) J.-Fr. et S. VAN DROOGHENBROECK, « *Référé et procès équitable* », *R.C.J.B.*, 2006, p. 542, qui font référence notamment à Cour eur. D.H., *Nemeth c. République tchèque*, 20 septembre 2005, § 51.

(266) Cass., 14 janvier 2005 (arrêt *Greenpeace*), *Pas.*, 2005, n° 24 ; *N.J.W.*, 2005, p. 698, avec une note signée EvB ; *R.W.*, 2005-2006, p. 304 avec une note de M. STORME, « Art. 6 E.V.R.M. en het eenzijdig verzoekschrift ».

(267) Cass., 14 janvier 2005, *op. cit.*

*Que, conformément à l'article 1033 du Code judiciaire, toute personne qui n'est pas intervenue à la cause, en la même qualité, peut former opposition à la décision qui préjudicie à ses droits ;*

*Que, dès lors, l'arrêt pouvait décider sans violer les dispositions légales indiquées au moyen, en cette branche, que l'introduction par les défenderesses de la procédure sur requête unilatérale et l'imposition des mesures litigieuses sans que la demanderesse soit entendue et qu'elle puisse présenter ses moyens de défense, ne violait pas les droits de la défense de la demanderesse. »*

Dans un second arrêt du 14 janvier 2005 (arrêt *Global Action in the Interest of Animals*), légèrement moins explicite, la Cour de cassation laisse à nouveau entendre que la procédure sur requête unilatérale ne heurte pas le droit à un procès équitable<sup>(268)</sup>.

Cette position relative à la procédure unilatérale est partagée par la Cour européenne des droits de l'homme, qui, notamment dans son arrêt *Selvanayagam c. Royaume-Uni* du 12 décembre 2002, a également estimé qu'aucun grief ne pouvait être déduit sous l'angle de l'article 6, § 1 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du caractère unilatéral d'une décision dès lors que la personne contre laquelle celle-ci était dirigée avait disposé de la possibilité d'exercer un recours de pleine juridiction devant un tribunal satisfaisant aux standards du procès équitable<sup>(269)</sup>.

La doctrine confirme également la conformité de la procédure sur requête unilatérale prévue par les articles 1025 à 1034 du Code judiciaire à l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Selon A. Kohl, la procédure sur requête unilatérale prévue par les articles 1025 à 1034 du Code judiciaire n'implique pas de violation du principe de l'égalité d'armes des parties au procès, puisque la partie qui n'est pas intervenue à la procédure dispose de la possibilité de former opposition à l'ordonnance<sup>(270)</sup>. C'est également ce qu'estime H. Boularbah, qui indique qu'en cas d'utilisation de la procédure unilatérale, la contradiction n'est pas évincée, elle est simplement différée<sup>(271)</sup>. Selon J.-Fr. et S. Van Drooghenbroeck, les procédures sur requête unilatérale sont non seulement tolérables sous l'angle de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, mais également souhaitables, dans certains cas d'urgence, aux fins de protection des droits fondamentaux<sup>(272)</sup>.

Enfin, il découle de la jurisprudence récente de la Cour de cassation, dont le Comité européen des droits sociaux ne semble pas avoir été informé dans le cadre de la procédure de réclamation collective, que le juge qui se prononce en tierce opposition ou en appel contre une décision rendue sur requête unilatérale ne peut se limiter à juger que la demande est devenue sans objet parce que, par exemple, les mesures

(268) Cass., 14 janvier 2005 (arrêt G.A.I.A.), *Pas.*, 2005, n° 27 ; *N.J.W.*, 2005, p. 699.

(269) Cour eur. D.H., arrêt *Selvanayagam c. Royaume-Uni*, 12 décembre 2002, [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int).

(270) A. KOHL, « Implications de l'article 6, alinéa 1er, de la Convention européenne des droits de l'homme en procédure civile », *J.T.T.*, 1987, p. 641.

(271) H. BOULARBAH, *Requête unilatérale et inversion du contentieux*, Larcier, 2010, p. 219. Voyez également J.-Fr. et S. VAN DROOGHENBROECK, *op. cit.*, p. 540.

(272) J.-Fr. et S. VAN DROOGHENBROECK, *op. cit.*, p. 543.

ont déjà été exécutées. Le juge doit donc se prononcer sur la légalité de la décision prononcée<sup>(273)</sup>.

**107.** Pour le surplus, il est permis de s'étonner du fait que le Comité ait considéré que l'expression « *prévüe par la loi* » au sens de l'article G de la Charte comprendrait également l'exigence d'une équité procédurale. Le Comité européen des droits sociaux a été créé pour contrôler le respect des dispositions de la Charte, or aucune de ces dispositions ne prévoit une exigence d'« *équité procédurale* » des procédures judiciaires. Le droit à un procès équitable est consacré par l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui fait l'objet d'un système de recours propre, de surcroît contraignant, auprès de la Cour européenne des droits de l'homme. Le respect du droit à un procès équitable relève donc *a priori* exclusivement de la compétence de la Cour européenne des droits de l'homme, et non de celle du Comité européen des droits sociaux. Ceci n'a pas échappé aux organisations syndicales, qui avaient précisé, dans leur réplique, que ce point n'était pas l'objet principal de leur réclamation et qu'« *Il convient d'ailleurs de remarquer que le Comité n'est pas le forum privilégié pour postuler la violation des droits relatifs à l'accès à la justice (Article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.* »<sup>(274)</sup>

Certes la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales n'est pas sans lien avec la Charte sociale européenne, qui en constitue le prolongement. Toutefois, soutenir que le droit à un procès équitable prévu par l'article 6 de cette Convention s'applique dans le cadre de litiges civils, en ce compris en matière sociale, est une chose. Considérer que ce droit ou qu'une exigence d'équité procédurale serait comprise dans le droit prévu à l'article 6, § 4 de la Charte sociale européenne et que le Comité européen des droits sociaux serait compétent pour rendre un avis à ce sujet, en est une autre.

La Cour européenne des droits de l'homme s'est elle-même toujours refusée à contrôler le respect des droits prévus par la Charte sociale européenne, en raison de son incompétence *ratione materiae*<sup>(275)</sup>. Bien entendu, cette limitation de la compétence de la Cour ne fait pas obstacle à ce qu'en examinant le respect de la Convention, la Cour soit amenée indirectement à protéger un droit prévu par la Charte sociale européenne<sup>(276)</sup>. Le droit à un procès équitable garanti par l'article 6 de la Convention en est une illustration typique. En outre, la Cour européenne des droits de l'homme peut également être amenée à se prononcer sur un droit prévu par la Charte sociale européenne si son contenu recoupe le contenu d'un droit prévu par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales<sup>(277)</sup>. Ainsi la doctrine a perçu dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme une

(273) Cass., 4 février 2011, *R.A.B.G.*, 2011, p. 817 et Cass., 4 avril 2011, R.G. C.09.0597.N, inédit.

(274) Réplique des organisations syndicales, page 8. Les organisations syndicales indiquent néanmoins que la tierce opposition est traitée tardivement, après la fin de l'action collective, et que la fin du conflit ou l'expiration du délai de validité de l'ordonnance sont souvent invoquées comme argument d'irrecevabilité du recours. Cette affirmation doit selon nous aujourd'hui être examinée tenant compte de l'arrêt du 4 avril 2011 de la Cour de cassation.

(275) C. NIVARD, *op. cit.*, p. 203 et suivantes.

(276) C. NIVARD, *op. cit.*, p. 207.

(277) C. NIVARD, *op. cit.*, p. 216 et suivantes.

« perméabilité » de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales aux « *droits sociaux* »<sup>(278)</sup>.

Parallèlement, une évolution a été observée dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, qui, dans des domaines où les États parties contractantes de la Convention disposent d'une large marge d'appréciation, préfère mettre à charge des États des obligations procédurales plutôt que des obligations substantielles. Comme le décrit C. Nivard, cette technique permet à la Cour européenne des droits de l'homme d'encadrer l'action étatique sans se prononcer sur le contenu de celle-ci, pour lequel l'État a une grande liberté d'appréciation<sup>(279)</sup>. La procéduralisation, écrit cet auteur, peut même s'avérer une échappatoire utile lorsque le juge européen, s'agissant d'un domaine sensible, ne souhaite pas formuler une obligation substantielle issue de la Convention<sup>(280)</sup>.

Certaines conclusions récentes du Comité européen des droits sociaux ont également laissé apparaître une telle tendance à la « *procéduralisation du contenu du droit* »<sup>(281)</sup>. À notre connaissance, c'est néanmoins la première fois que le Comité européen des droits sociaux va aussi loin, en estimant, en définitive, que l'article 6, § 4 de la Charte sociale européenne contient intrinsèquement une obligation de droit à un procès équitable au sens de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (même si le Comité ne se réfère pas explicitement à cette disposition).

Il est permis de se demander si le Comité européen des droits sociaux n'excède pas ainsi ses compétences. Si le mouvement de procéduralisation observé dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme se conçoit aisément compte tenu de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, dont la Cour est la gardienne du contrôle, il s'explique difficilement dans les avis du Comité européen des droits sociaux. En outre, compte tenu des observations ci-avant, il est également permis de se demander si le Comité européen des droits sociaux – qui se prononçait depuis dix ans dans le sens d'une violation de l'article 6, § 4 de la Charte sociale européenne par la Belgique – n'a pas, finalement, choisi de mettre à charge de la Belgique des obligations procédurales, à défaut de considérer que celle-ci manquerait à ses « obligations substantielles » (sous réserve des considérations évoquées ci-après concernant la condition de proportionnalité).

**108.** Il est vrai que le gouvernement belge lui avait ouvert cette porte de façon à peine voilée. En effet, après avoir affirmé, dans le cadre de la procédure de rapports, que la procédure sur requête unilatérale violerait les droits de la défense (voyez ci-avant), le gouvernement a conclu, dans le mémoire déposé dans le cadre de la

(278) F. SUDRE, « La perméabilité de la Convention européenne des droits de l'Homme aux droits sociaux », in *Pouvoirs et liberté, Études offertes à Jacques Mourgeon*, Bruylant, 1998, p. 467-478.

(279) C. NIVARD, *op. cit.*, p. 638. Voyez également F. TULKENS et S. VAN DROOGENBROECK, « L'évolution des droits garantis et l'interprétation jurisprudentielle de la CEDH », in *Pôle européen Jean Monnet – Académie européenne d'été « L'Europe en transition », Table ronde 27 septembre 2002*, p. 20, <http://www.upmfgrenoble.fr/espace-europe/acad2002/textes/tulkens.htm> ; E. DUBOUT, « La procéduralisation des obligations relatives aux droits fondamentaux substantiels par la Cour européenne des droits de l'homme », *R.T.D.H.*, 2007, p. 398.

(280) C. NIVARD, *op. cit.*, p. 641.

(281) C. NIVARD, *op. cit.*, p. 650 et suivantes.

réclamation collective, qu'il n'est ni possible ni acceptable de déclarer le pouvoir judiciaire incompetent pour interdire certains actes non inhérents à l'exercice pacifique du droit de grève, mais que « *Par contre, c'est une option défendable que de continuer à améliorer la procédure juridique dans le cadre des conflits collectifs en la rendant contradictoire dès le début.* »<sup>(282)</sup> Cette invitation n'a pas échappé au Comité européen des droits sociaux, dont un des membres, Monsieur P. Stangos, précise d'ailleurs dans son opinion dissidente (annexée à l'avis du Comité européen des droits sociaux) : « *(le gouvernement) faisait valoir dans son 4ème rapport sur (...) combien lui était-il souhaitable qu'il eût entrepris, dans le passé, une réforme des voies de recours mises à la disposition des employeurs lorsque ceux-ci veulent combattre la forme d'action collective de leurs employés que sont les piquets de grève : à la p. 42 du rapport national, le gouvernement signalait qu'« (...) en 2001-2002, [il] a développé des propositions afin d'améliorer l'encadrement d'une éventuelle intervention judiciaire en la rendant contradictoire (...).* »<sup>(283)</sup> Il apparaît par ailleurs de cette opinion dissidente que le Comité européen des droits sociaux ne paraît pas être correctement informé sur la procédure sur requête unilatérale et semble considérer qu'il s'agit d'une procédure réservée à certains « *domaines précis de l'espace civil, dans lesquels est compris le domaine du droit de travail* » (Monsieur P. Stangos précisant à ce sujet : « *Ces domaines (autres que le droit du travail) sont : le droit des sociétés, le droit des médias, le droit administratif, la cessation des conventions, l'exécution et la saisie, le droit pénal et le droit pénitentiaire, les difficultés familiales, les héritages, liquidations et partages, les cas des voies de fait lato sensu* »), de sorte que « *par une réforme de droit commun du Code judiciaire, la requête unilatérale dans le domaine de l'action collective que constitue la grève (et les piquets de grève) pourra, à tout moment, être exclue de cette liste* ». Et Monsieur P. Stangos de conclure que selon lui, une décision qui imposerait une obligation positive de rendre la procédure de recours disponible aux employeurs « *aurait dû encourager la Belgique à poursuivre une issue déjà pressentie par elle* ».

#### 4.3.4.3. Manque de proportionnalité

**109.** Une atteinte au droit à des actions collectives ne peut aller au-delà de ce qui est nécessaire pour poursuivre un des objectifs énoncés à l'article G. Le Comité européen des droits sociaux estime que la procédure sur requête unilatérale peut être utilisée dans le but de protéger les droits des autres travailleurs et de l'employeur. Le Comité est cependant d'avis qu'en pratique, leur application va au-delà de ce qui est nécessaire pour protéger ces droits. Ainsi le Comité écrit :

« *45. En outre, toute restriction au droit de grève ne peut aller hors de ce qui est nécessaire à la poursuite d'un des objectifs énoncés à l'article G. La procédure décrite ci-dessus peut être utilisée dans le but de protéger les droits des autres travailleurs et/ou des entreprises, mais son application pratique va au-delà de ce qui est nécessaire pour protéger ces droits en raison d'un possible manquement à l'exigence d'une équité procédurale.* »

Il n'est pas anodin que le Comité est en principe d'accord sur le fait que la procédure sur requête unilatérale peut être utilisée pour protéger les droits des travailleurs

(282) Mémoire du 17 mars 2010 du gouvernement belge, point 5.

(283) Voyez l'opinion dissidente de Monsieur P. STANGOS (page 14 du rapport du 16 septembre 2011).

---

et/ou des employeurs. Cette procédure ne peut cependant pas aller trop loin, ce qui est le cas, selon le Comité. Ceci résulterait de l'application pratique de cette procédure. Le Comité indique à ce sujet aux points 38 et 39 de son rapport que « *les juges belges, au moins dans certains des cas énumérés ci-dessus, n'ont pas retenu que les 'piquets' entravaient la liberté des salariés de choisir ou non de prendre part à la grève. (...) Le Comité dit donc que les obstacles mis au fonctionnement des 'piquets' de grève, de par la pratique en droit belge de la procédure dite de 'requêtes unilatérales' constituent une restriction à l'exercice du droit de grève* » (nous soulignons).

Lorsque le Comité conclut qu'il résulte de la pratique que la procédure sur requête unilatérale est disproportionnée, le Comité veut dire qu'en pratique, les juges n'examinent pas toujours s'il y a blocage de l'accès à l'entreprise ou pas. Nous avons déjà expliqué ci-dessus que cette considération du Comité n'est pas exacte. Nous pensons par conséquent que la considération du Comité selon laquelle les ordonnances sur requête unilatérale ne respecteraient pas l'exigence de proportionnalité n'est pas fondée. Cette considération repose sur un postulat, erroné, selon lequel les décisions sur requête unilatérale seraient prononcées dans des situations où il n'y a pas de blocage de l'accès à l'entreprise.

## 5. Conclusion

Le Comité européen des droits sociaux estime que le blocage de l'accès à l'entreprise ne constitue pas l'exercice du droit à des actions collectives au sens de l'article 6, § 4 de la Charte sociale européenne, et que tant les travailleurs que les entreprises peuvent réagir contre de tels blocages par le biais d'une procédure sur requête unilatérale. Les décisions rendues sur requête unilatérale qui interdisent le blocage de l'accès à l'entreprise ne sont donc pas contraires à la disposition précitée. Compte tenu du fait que le blocage de l'accès à l'entreprise ne constitue pas l'exercice du droit à des actions collectives, les procédures sur requête unilatérale dirigées contre de telles actions ne constituent pas non plus une atteinte au droit à des actions collectives.

Le Comité européen des droits sociaux est cependant d'avis qu'en pratique, les procédures sur requête unilatérale peuvent mener à une violation du droit à des actions collectives. Cette position du Comité s'applique exclusivement aux situations où il n'est pas question de blocage de l'accès à l'entreprise (ou d'autre voie de fait). Dans ce cas, uniquement, il peut être question d'une restriction au droit à des actions collectives, parce que seuls les piquets de grève qui ne bloquent pas l'accès à l'entreprise font partie du droit à des actions collectives, alors que les piquets de grève qui bloquent l'accès à l'entreprise ne font pas partie du droit à des actions collectives. Ceci est également la position du Comité de la liberté syndicale de l'O.I.T. et de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations de l'O.I.T.

Nous ne pouvons être d'accord avec le point de vue du Comité européen des droits sociaux selon lequel la procédure sur requête unilatérale serait, dans la pratique, contraire à l'article 6, § 4 de la Charte sociale européenne, dans la mesure où le Comité s'est basé sur des postulats erronés. Ainsi, le Comité estime qu'en pratique, les juges nationaux ne constatent pas toujours qu'il y a blocage de l'accès à l'entreprise,

alors que cela ne ressort pas de la jurisprudence dont le Comité a pris connaissance. En outre, le Comité estime que la jurisprudence belge est incohérente et n'offre par conséquent pas suffisamment de sécurité juridique, mais le Comité ne semble pas avoir pris connaissance de la jurisprudence traditionnelle des cours d'appel en cette matière et s'est de surcroît basé sur seulement deux décisions sur un total de vingt décisions, et alors que ces deux décisions ont été mises à néant en appel un an avant que le Comité ait rendu son avis. Enfin, nous pensons que le Comité estime à tort que les procédures sur requête unilatérale sont contraires à une exigence d'équité procédurale, d'une part parce que les considérations du Comité qui ont mené à cette décision sont sans fondement et d'autre part parce que cette procédure doit être examinée dans son ensemble et qu'il existe des moyens de droit effectifs (tierce opposition et appel) contre une décision rendue sur requête unilatérale.

Nous pensons que l'intérêt du rapport du Comité européen des droits sociaux ne se trouve pas tant dans l'analyse (inexacte) des procédures sur requête unilatérale, mais surtout dans la constatation que le blocage de l'accès de l'entreprise ne fait pas partie du droit à des actions collectives. Les entreprises confrontées à des blocages et qui font appel au juge au moyen d'une requête unilatérale pour faire cesser de tels blocages ne portent donc pas atteinte à l'article 6, § 4 de la Charte sociale européenne. L'argumentation du Comité selon laquelle, dans d'autres situations, à savoir des situations dans lesquelles il n'y a pas de blocage de l'accès à l'entreprise, la procédure sur requête unilatérale serait contraire à la Charte, est, comme déjà mentionné, selon nous inexacte, et revêt, de plus, peu d'intérêt en pratique. En effet, dans l'hypothèse où il n'y a pas de blocage de l'accès à l'entreprise ou de crainte d'un tel blocage, aucune procédure ne sera introduite<sup>(284)</sup>.

Compte tenu de la jurisprudence traditionnelle, selon laquelle les employeurs peuvent obtenir, sur requête unilatérale, que soit cessé un blocage de l'accès à l'entreprise, qui est prononcée traditionnellement par les cours d'appel, et du fait que le Comité estime que le blocage de l'accès à l'entreprise ne fait pas partie du droit de grève et viole les droits des travailleurs volontaires et des employeurs, nous pensons qu'une intervention législative sur ce point n'est pas nécessaire. Non seulement, la pratique actuelle ne porte pas atteinte à la Charte sociale européenne, mais de plus, il convient de mettre en lien la possibilité de faire empêcher les blocages par requête unilatérale, d'une part, et l'impossibilité de mettre en cause la responsabilité des organisations syndicales qui, le cas échéant, appellent à la mise en place de ces blocages ou qui les ont organisés, d'autre part, compte tenu de l'absence de personnalité juridique des organisations syndicales.

---

(284) Avec les notoires exceptions des affaires Sabena et le mariage princier.