

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

**DÉCISION SUR LE BIEN-FONDÉ**

**Adoption: 24 janvier 2024**

**Notification: 22 mars 2024**

**Publication: 23 juillet 2024**

**Confédération européenne des Syndicats (CES), Confédération syndicale des  
Pays-Bas (FNV) et Fédération nationale des syndicats chrétiens (CNV)  
c. Pays-Bas**

Réclamation n° 201/2021

Le Comité européen des Droits sociaux, comité d'experts indépendants institué en vertu de l'article 25 de la Charte sociale européenne (« le Comité »), au cours de sa 339<sup>e</sup> session dans la composition suivante :

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

Assisté de Henrik KRISTENSEN, Secrétaire exécutif adjoint,

Après avoir délibéré les 18 octobre 2023, 5 décembre 2023 et 24 janvier 2024,

Sur la base du rapport présenté par Karin Møhl LARSEN,

Rend la décision suivante, adoptée à cette dernière date :

## **PROCEDURE**

1. La réclamation présentée par la Confédération européenne des Syndicats (CES), la Confédération syndicale des Pays-Bas (FNV) et la Fédération nationale des syndicats chrétiens (CNV) a été enregistrée le 12 juillet 2021.

2. Dans leur réclamation, la CES, la FNV et la CNV allèguent que l'appréciation de la Cour suprême néerlandaise concernant les restrictions aux actions collectives, à savoir par référence à un cadre de critères excessivement large et non strictement sur la base de l'article 6§4 et de l'article G de la Charte sociale européenne révisée (« la Charte »), n'est pas conforme aux dispositions précitées de la Charte. Les organisations réclamantes allèguent en outre que la manière dont le cadre d'évaluation défini par la Cour suprême est appliqué dans les juridictions inférieures va au-delà de ce que prévoit l'article G de la Charte, n'est ni stable ni prévisible et n'offre donc pas une protection suffisante dans les procédures judiciaires.

3. Le Comité a déclaré la réclamation recevable le 7 décembre 2021.

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

5. En application de l'article 7§§1 et 2 du Protocole et de l'article 32§§1 et 2 de son Règlement (« le Règlement »), le Comité a invité les États parties au Protocole, les États ayant fait une déclaration conformément à l'article D§2 de la Charte et les organisations internationales d'employeurs ou de travailleurs visées à l'article 27§2 de la Charte de 1961, à lui transmettre leurs éventuelles observations sur le bien-fondé de la réclamation avant le 15 février 2022.

6. Le 10 février 2022, le Gouvernement a sollicité un report de la date limite fixée pour la présentation de son mémoire sur le bien-fondé de la réclamation. La Présidente du Comité a accordé une prorogation de ce délai jusqu'au 12 avril 2022. Le mémoire du Gouvernement sur le bien-fondé de la réclamation a été enregistré le 12 avril 2022.

7. En application de l'article 31§2 du Règlement, la CES, la FNV et la CNV ont été invitées à soumettre une réplique au mémoire du Gouvernement sur le bien-fondé pour le 30 juin 2022.

8. Le 30 juin 2022, la CES, la FNV et la CNV ont sollicité et obtenu une prorogation du délai de présentation de leur réplique au mémoire du Gouvernement sur le bien-fondé de la réclamation jusqu'au 15 juillet 2022. La réplique des organisations réclamantes a été enregistrée le 15 juillet 2022.

9. En application de l'article 31§3 du Règlement, le Gouvernement a été invité à soumettre une réponse à la réplique des organisations réclamantes pour le 13 septembre 2022. La réponse du Gouvernement a été enregistrée le 13 septembre 2022.

## **CONCLUSIONS DES PARTIES**

### **A – Les organisations auteurs de la réclamation**

10. Les organisations réclamantes, la CES, la FNV et la CNV, invoquent une violation de l'article 6§4 de la Charte pour deux motifs. Le premier est dirigé contre l'interprétation que la Cour suprême a donnée de l'article 6§4 et de l'article G dans des arrêts rendus en 2014-2015, par lesquels elle a fourni le cadre d'évaluation de la portée du droit de grève aux Pays-Bas. Le second motif concerne la manière dont les juridictions inférieures ont appliqué ce cadre qui, selon les organisations réclamantes, n'est ni stable ni prévisible et va au-delà de ce que prévoit l'article G de la Charte.

### **B – Le Gouvernement défendeur**

11. Le Gouvernement demande au Comité de déclarer les réclamations infondées. Il soutient que la manière dont le droit de mener des actions collectives est exercé aux Pays-Bas est conforme à l'article 6§4 et à l'article G de la Charte.

## **DROIT ET PRATIQUE INTERNES PERTINENTS**

12. Dans leur argumentation, les parties se réfèrent aux dispositions suivantes du droit interne:

### **Le code civil**

#### **Article 6:162(1)**

Une personne qui commet à l'encontre d'une autre personne un acte illicite (acte illégal) qui peut lui être imputé doit réparer le dommage subi par cette autre personne du fait de cet acte.

#### **Article 6:162(2)**

Un acte illicite est une violation du droit (des garanties) d'autrui et un acte ou une omission violant un devoir imposé par la loi ou de ce qui, selon le droit coutumier, est considéré comme un comportement social correct, toujours dans la mesure où ce comportement n'est pas justifié.

## **Informations générales sur le droit à l'action collective aux Pays-Bas**

13. Les organisations réclamantes et le Gouvernement fournissent des informations générales sur l'évolution de la jurisprudence en matière d'action collective aux Pays-Bas.

14. Il n'existe pas de législation spécifique aux Pays-Bas sur le droit à l'action collective. Ni la Constitution, ni d'autres textes de lois n'énoncent des normes juridiques sur le droit à l'action collective et sur les restrictions qui peuvent lui être

appliquées. Par conséquent, depuis la ratification et l'entrée en vigueur de la Charte sociale européenne pour les Pays-Bas, l'article 6§4 de la Charte est considéré comme directement applicable en droit néerlandais.

15. Depuis 1900, les recours en référé devant les tribunaux ainsi que l'interprétation large donnée à la notion d'« acte illicite » en droit civil ont influencé la jurisprudence en matière de droit à l'action collective. Cette notion figure dans le code civil et s'applique à toutes les affaires de dommages résultant d'agissements ou d'omissions de personnes physiques ou morales à l'égard d'autres personnes.

16. La loi définit l'acte illicite comme une violation d'un droit ou comme un acte ou une omission violant un devoir imposé par la loi ou de ce qui, selon le droit coutumier, est considéré comme un comportement social correct, dans la mesure où ce comportement n'est pas justifié (article 6:162(2) du code civil néerlandais). La personne qui commet un acte illicite qui peut lui être imputé est tenue de réparer le préjudice subi par autrui du fait de cet acte (article 6:162(1) du code civil). Cette disposition est à l'origine de la majeure partie de la jurisprudence et de la littérature sur l'action collective.

17. Un employeur ou un tiers qui estime que ses intérêts seraient lésés par une action collective annoncée peut engager une procédure de référé contre les syndicats qui ont appelé à la grève. Une audience devant le juge des référés peut avoir lieu dans un délai court, c'est-à-dire dans la journée ou dans quelques heures qui suivent, au cours de laquelle le juge peut imposer une interdiction ou une restriction à l'action annoncée ou déjà entamée. Les employeurs et les tiers peuvent faire valoir tous les arguments en faveur de l'illégalité de la grève, tandis que les syndicats peuvent présenter leur défense d'habitude quelques heures avant l'audience ou devant le tribunal.

18. Dans son arrêt *Chemins de fer néerlandais (NS)* de 1986, la Cour suprême a estimé que l'article 6§4 de la Charte a un effet direct étant contraignant pour chacun en vertu de l'article 93 de la Constitution et prévalant sur la législation néerlandaise en vertu de l'article 94 de la Constitution. Étant donné l'effet direct de cette disposition internationale, les parties privées peuvent l'invoquer directement dans les procédures civiles, indépendamment des règles nationales.

19. S'agissant des exceptions au droit de grève, la Cour suprême a déclaré dans son arrêt en l'affaire *FNV c. Streekvervoer* qu'une grève relevant de l'article 6§4 de la Charte doit, en principe, être tolérée, y compris par l'employeur, en tant qu'exercice légitime du droit fondamental reconnu par la Charte, malgré les conséquences visées et assumées d'un tel mouvement pour l'employeur et pour les tiers. La Cour suprême a ajouté qu'en raison du devoir de vigilance à l'égard de la personne et des biens d'autrui en vertu de l'article 6:162 du code civil, le seul motif pour lequel les tribunaux peuvent imposer des limites à une grève de ce type est qu'elle menacerait à tel point les droits de tiers ou l'intérêt du public que de telles limites s'imposeraient d'urgence dans l'intérêt de la société. La question de savoir si tel est le cas est une question de proportionnalité qui ne peut être tranchée qu'en évaluant les divers intérêts en jeu dans l'exercice du droit fondamental au regard des intérêts auxquels il est porté atteinte, en tenant compte des divers éléments qui caractérisent le litige entre les parties, tant les uns par rapport aux autres que dans leur contexte global.

20. La Cour suprême a par ailleurs estimé dans son arrêt *Chemins de fer néerlandais* qu'une action collective entrant dans le champ d'application de l'article 6§4 de la Charte était illégale si elle ne respectait pas ce qu'elle a qualifié de « règles du jeu » (*spelregels*). pour que l'action collective soit licite, un préavis devait être donné en temps utile. De plus, un appel à la grève ne devrait être lancé qu'après épuisement de toutes les autres possibilités (en d'autres termes, en dernier recours).

21. L'évaluation des « règles du jeu » équivalait à un test procédural qui précédait le test de nécessité de l'article G de la Charte et visait à déterminer si les syndicats étaient en droit de recourir à la grève. En fait, le test des règles du jeu constitue une restriction supplémentaire au droit de mener une action collective, allant au-delà des restrictions autorisées par l'article G de la Charte.

### **Jurisprudence pertinente sur les actions collectives**

22. En 2014/2015, la Cour suprême a modifié son évaluation du droit à l'action collective dans deux arrêts, l'affaire *Enerco* en 2014 et l'affaire *Amsta* en 2015 en décidant que l'évaluation de la licéité d'une action collective devait se faire par référence à l'article G de la Charte.

23. Les affaires *Enerco* et *Amsta* sont résumées ci-dessous (sous a).

#### **a) La jurisprudence de la Cour suprême**

##### **L'arrêt *Enerco***

24. L'arrêt de la Cour suprême dans l'affaire *Enerco* concernait des actions collectives dans le port d'Amsterdam, organisées par les syndicats contre l'entreprise de manutention *Rietlanden*, qui refusait de conclure une convention collective. Le conflit a débouché sur une grève sans préavis à la mi-octobre 2012. À l'époque, *Enerco* avait engagé *Rietlanden* pour décharger l'*Evgenia*, un navire de mer chargé de 120 000 tonnes de charbon. En raison de la grève affectant *Rietlanden*, la cargaison de l'*Evgenia* n'a pas été entièrement déchargée. *Enerco* a alors commencé à chercher une autre entreprise pour terminer le travail. Cependant, les syndicats ont appelé les responsables syndicaux des entreprises similaires à se déclarer solidaires de la grève à *Rietlanden* et à ne pas décharger les navires. Ce travail a été boycotté. En raison de cette grève de solidarité, le navire n'a été déchargé ni par *Rietlanden* ni par ses concurrents. *Enerco* a demandé une injonction provisoire interdisant aux syndicats de procéder au boycott du travail. La demande ne portait donc pas sur la grève dans l'entreprise visée, mais sur la grève de soutien menée chez les concurrents.

25. L'affaire concernait le champ d'application de l'article 6§4 de la Charte, en particulier la question de savoir s'il s'étendait aux grèves secondaires. La Cour suprême a confirmé l'effet direct de l'article 6§4 aux Pays-Bas. La Cour suprême a ensuite jugé que la nature du droit à la négociation collective en tant que droit social fondamental ne donne pas lieu à une interprétation restrictive de la notion d' « action collective ». Un syndicat est, en principe, libre de choisir les moyens de parvenir à ses fins. La protection d'une action collective par l'article 6§4 dépend donc essentiellement de si cette action peut raisonnablement contribuer à l'exercice effectif du droit à la négociation collective. Dans l'affirmative, l'action collective entre dans le champ

d'application de l'article 6§4. L'exercice du droit à l'action collective ne peut alors plus être restreint qu'en vertu de l'article G de la Charte. Se référant à cette norme, la Cour suprême a conclu que la cour d'appel avait à tort exclu la grève secondaire du champ d'application de l'article 6§4 de la Charte. Après tout, le facteur décisif était de savoir si la grève secondaire pouvait raisonnablement contribuer à l'exercice effectif du droit à la négociation collective et donc à l'objectif visé par l'action. La Cour suprême a estimé que c'était le cas en l'espèce.

26. La Cour suprême a aussi jugé que l'exercice du droit de grève peut effectivement être restreint, se référant ainsi à la norme de l'acte illicite à propos de l'attention qu'il convient d'accorder aux tiers dans la société (en l'occurrence *Enerco*). La Cour d'appel avait jugé que, vu l'obligation de bon comportement social à l'égard de la personne et des biens d'autrui, des limitations au droit de grève peuvent être imposées, ce que la Cour suprême a confirmé ainsi:

« Néanmoins, une action relevant de l'art. G ESH doit être interdite ou restreinte si, du point de vue de l'obligation énoncée à l'art. 6: 162 du code civil néerlandais de veiller aux intérêts d'un tiers (en l'espèce: *Enerco*), cette action affecte à tel point ses droits que des restrictions s'imposent de toute urgence. Cette nécessité s'apprécie en tenant compte de toutes les circonstances de l'affaire, c'est-à-dire les intérêts défendus par l'exercice du droit fondamental et ceux auxquels il est porté atteinte (cf. HR 21 mars 1997, ECLI: NL: HR: 1997: AG3098) ».

27. Ainsi, en cas de manquement à ce devoir de diligence, des restrictions au droit de grève sont possibles s'il y a urgence sociale. Cette urgence doit être appréciée – à la lumière de toutes les circonstances de l'affaire – en mettant en balance les intérêts servis par l'exercice du droit fondamental et les intérêts auxquels il est porté atteinte. Par cet argument, la Cour suprême a permis d'interpréter la portée de l'article G de la Charte conformément au cadre de l'article 6:162 du code civil, posant ainsi le fondement d'une possibilité de restreindre le droit à l'action collective.

28. Selon la Cour suprême, la cour d'appel d'Amsterdam avait jugé à tort que boycott du travail ne relevait pas de l'article 6§4 de la Charte. Ayant établi que l'action collective relevait du champ d'application de l'article 6§4 de la Charte, la Cour suprême a jugé que l'action était, en principe, légale et qu'il appartenait donc à *Enerco* de démontrer son caractère disproportionné.

### **L'arrêt *Amsta***

29. L'arrêt *Amsta* concerne une action collective menée par le syndicat *AbvaKabo FNV* (« FNV ») dans les locaux d'*Amsta*, un prestataire de soins. À la demande de la FNV, des consultations avaient eu lieu sur les conditions d'emploi des salariés d'*Amsta*. Ces consultations n'ayant pas abouti au résultat souhaité par la FNV, cette dernière a ensuite organisé des actions collectives à trois reprises. Elles ont pris la forme d'arrêts de travail de deux heures chacun dans deux établissements d'*Amsta*. Le 2 février 2013, les salariés d'*Amsta* ont à nouveau mené une action collective, consistant à refuser l'accès au bâtiment aux cadres supérieurs et aux managers qui ne soutenaient pas l'action.

30. *Amsta* avait sollicité une injonction provisoire interdisant à la FNV d'organiser des occupations des locaux, faisant valoir que la FNV avait été impliquée dans « l'occupation inopinée » de ses locaux le 2 février 2013 et qu'elle craignait que la

nouvelle action annoncée pour le 8 février 2013 ne conduise à nouveau à une telle occupation. L'arrêt de la Cour suprême portait sur la question de savoir si l'occupation inopinée des locaux du 2 février 2013 relevait du champ d'application de l'article 6§4 de la Charte.

31. L'arrêt *Amsta* concernait une grève sur le tas déclenchée par un groupe de travailleurs qui avait été reprise par le syndicat. Il a été jugé en première instance qu'une grève sur le tas menée par des travailleurs n'entraîne pas dans le champ d'application de l'article 6§4 de la Charte. En appel, il a été jugé que l'action collective n'était pas légale, faute de préavis. En outre, l'action ne pouvait pas passer le test de proportionnalité parce qu'elle n'avait pas été menée « en dernier recours ».

32. Se fondant sur l'arrêt *Enerco*, la Cour suprême a estimé qu'il convient, pour examiner si une action collective est licite, de déterminer si elle contribue à garantir l'exercice effectif du droit à la négociation collective. S'agissant d'un droit social fondamental, il n'y a aucune raison de restreindre l'interprétation du concept « d'action collective ». Par conséquent, la Cour suprême a décidé que le recours à l'action collective en dernier recours n'était plus une condition indépendante de sa licéité. La Cour suprême a également estimé que les « règles du jeu » ne constituaient plus un critère indépendant pour apprécier la licéité d'une action collective à la lumière de l'article 6§4 de la Charte.

33. Selon la Cour suprême, ces « règles du jeu » restent toutefois un facteur important pour évaluer si le droit à l'action collective doit être limité ou interdit dans un cas spécifique à la lumière de l'article G de la Charte.

34. La Cour suprême a également noté que si l'action collective affecte également des personnes particulièrement vulnérables (telles que les jeunes, les personnes handicapées, les personnes âgées et d'autres personnes nécessitant des soins particuliers, en ce sens qu'elle interfère avec leur capacité à recevoir des soins, exposant ainsi ces personnes à un risque de préjudice pour leur santé mentale ou physique, l'action doit rapidement être qualifiée d'illégale en vertu de l'article G de la Charte. Ce n'était pas le cas en l'espèce.

35. Dans l'affaire *Amsta*, la Cour suprême a déclaré:

« (...) cela ne change rien au fait que les règles du jeu (et pas seulement celles mentionnées par la cour d'appel dans cette affaire) sont toujours importantes pour déterminer s'il convient de restreindre ou d'interdire l'exercice du droit à l'action collective dans une affaire spécifique sur la base de l'article G de la Charte sociale européenne. Ce ne sont certes plus des conditions préalables à la recevabilité de l'action, mais elles restent pertinentes pour évaluer s'il convient de restreindre ou d'interdire l'action. Le point de vue sur les règles du jeu n'a toutefois pas toujours la même importance. Celles-ci peuvent peser lourd dans une grève générale, mais beaucoup moins dans les « grèves du zèle » de durée limitée, où le risque de dommages importants est nul. »

#### **b) La jurisprudence des juridictions inférieures depuis les arrêts *Enerco* et *Amsta***

36. Les décisions des juridictions inférieures résumées ci-dessous renvoient toutes aux arrêts de la Cour suprême des Pays-Bas dans les affaires *Enerco* et *Amsta* ou

sont fondées sur un point précis, à savoir i) l'ordre et la sécurité publics et les circonstances connexes, ii) les intérêts de tiers et iii) les intérêts de l'employeur.

## **i) Ordre et sécurité publics et circonstances connexes**

**Actions des enquêteurs spéciaux (procédure en référé, tribunal d'Amsterdam, 26 avril 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:3024)**

### **Les faits**

L'affaire portait sur une action collective annoncée en temps utile par les syndicats nationaux des enquêteurs spéciaux (les « BOA »). Les réunions de protestation et la décision de ne plus dresser des PV de constat d'infraction étant restées sans effet, les BOA d'Amsterdam ont annoncé qu'ils ne verbaliseraient aucune infraction le jour du Roi, fête nationale aux Pays-Bas, et qu'ils feraient grève ce même jour entre 19 heures et 21 heures. Les syndicats voulaient attirer l'attention sur le fait que les BOA n'avaient pas les moyens de travailler en toute sécurité et que des mesures s'imposaient, notamment l'ajout du port d'une matraque et d'un spray au poivre à la panoplie des pouvoirs et des moyens accordés aux agents. Leur demande a été rejetée. La municipalité ne demandait pas au juge d'ordonner aux agents de verbaliser les infractions constatées le jour de la fête du Roi à Amsterdam, mais d'interdire aux syndicats d'organiser une grève ce jour-là.

### **Éléments pertinents examinés par le tribunal**

Renvoyant à l'article G de la Charte, le tribunal a estimé que 700 000 à 900 000 personnes venaient chaque année à Amsterdam pour célébrer le jour du Roi. La possibilité que nombre d'entre elles soient plus ou moins en état d'ébriété ou sous l'influence de stupéfiants et soient désinhibées doit être prise en compte. Le jour du Roi étant célébré dans tout le pays et impliquant de déployer des forces de l'ordre sur l'ensemble du territoire, aucun renfort ne peut être demandé. Par conséquent, tous les agents chargés du maintien de l'ordre public, à savoir les BOA et les policiers, sont mobilisés au maximum de leurs capacités le jour du Roi, tout comme les services de secours. Si les BOA sont absents précisément aux heures où la foule circule de manière désordonnée dans la ville pour rentrer chez elle, alors que beaucoup sont en état d'ébriété ou sous l'influence de stupéfiants, un maillon essentiel de la chaîne de sécurité est rompu et ne sera pas compensé de manière satisfaisante par la proposition des syndicats de rester à disposition en cas d'urgence. Si les BOA ne sont pas en mesure d'interpeller les personnes ayant un comportement déviant pendant les heures de grève, alors on peut craindre que leur comportement dégénère au point que la police doive intervenir en recourant à la force. Si ces craintes se confirment, la grève créera un climat encore plus délétère et entraînera des troubles et des dommages, voire des actes de violence. Pour ces motifs, le tribunal a estimé que l'action prévue, tout en servant un objectif raisonnable, était disproportionnée compte tenu des conséquences qui pourraient raisonnablement en découler. Les éléments apportés par la municipalité montraient de manière suffisamment plausible que l'interdiction de l'action collective prévue était urgente sur le plan social et nécessaire, dans une société démocratique, pour protéger les droits et libertés d'autrui et l'ordre public. L'action sera donc interdite. Le juge a renoncé à prononcer des sanctions, l'avocat des syndicats l'ayant assuré à l'audience que l'interdiction serait respectée. Les syndicats ont été condamnés aux dépens.

**Actions du personnel au sol de Schiphol (procédure en référé, tribunal de Noord-Holland, 11 août 2016, ECLI:NL:RBNHO:2016:6696 et cour d'appel d'Amsterdam, 26 août 2016, ECLI:NL:GHAMS:2016:3472).**

### **Les faits**

Dans un conflit portant sur la mise en place d'une convention collective pour le personnel au sol de la compagnie aérienne KLM, des actions ont été annoncées après l'échec des réunions de protestation. KLM a saisi le tribunal pour demander l'interdiction des grèves.

### **Éléments pertinents examinés par le tribunal**

Le juge des référés a renvoyé aux arrêts de la Cour suprême dans les affaires *Enerco* et *Amsta*, faisant observer qu'en principe, les seuls motifs pour lesquels le droit de grève pouvait être restreint étaient énoncés à l'article G de la Charte sociale européenne. Le juge a estimé que les grèves empêcheraient les non-grévistes de faire leur travail, ce qui retarderait ou suspendrait l'ensemble des activités de l'entreprise. En pleine période de vacances, l'action collective causerait des dommages importants qui ne feraient que s'ajouter aux problèmes et retards déjà constatés dans le traitement des bagages et de nombreux passagers seraient bloqués. Il s'agissait là d'une raison suffisante pour restreindre le droit de grève, en particulier compte tenu de la « combinaison explosive » du pic d'activité et de la menace terroriste. Le juge a donc interdit tout mouvement de grève jusqu'au 4 septembre 2016 inclus, la FNV étant autorisée à reprendre ses activités syndicales après les vacances. La FNV (*Federatie Nederlandse Vakbeweging* - Confédération syndicale des Pays-Bas) a introduit un recours en référé devant la cour d'appel d'Amsterdam.

### **Cour d'appel**

La cour d'appel a relevé que KLM avait invoqué la pression extrême à laquelle l'entreprise était soumise pendant la haute saison estivale comme motif de restriction du droit de grève. Le pic d'activité enregistré pendant les vacances a été examiné en détail : 10 heures au moins seraient nécessaires pour rattraper une heure perdue et entre 70 et 114 vols, soit environ 12 000 passagers, seraient affectés, sans compter les 5 000 passagers qui perdraient leurs bagages. Une grève de 90 minutes signifierait également que quelque 5 000 passagers se trouvant dans des avions ayant déjà atterri devraient attendre des heures avant de pouvoir débarquer. Il faudrait plusieurs jours pour rétablir le trafic aérien et traiter les bagages. Selon la cour d'appel, ces éléments justifiaient une restriction du droit de grève. Les problèmes de sécurité ont pesé dans sa décision, la FNV n'ayant pas pu démontrer par quels moyens ils pouvaient être limités. La cour d'appel ayant également jugé pertinent que KLM se soit contentée, dans la procédure d'appel, de demander que les mouvements de grève soient interdits jusqu'au 4 septembre inclus, et non pas une interdiction permanente, elle a confirmé la décision du juge des référés et a interdit tout mouvement de grève jusqu'au 4 septembre 2016 inclus. KLM et la FNV ont finalement conclu une convention collective le 6 septembre 2016.

### **Actions à KLM (procédure en référé, tribunal de Noord-Holland, 8 novembre 2016, ECLI:NL:RBNHO:2016:9238)**

#### **Les faits**

Après l'échec des négociations sur la nouvelle convention collective, les syndicats des personnels de cabine VNC (*Vereniging Nederlands Cabinpersoneel*) et FNV Cabine ont informé KLM, le 31 octobre 2016, de leur intention de suspendre à nouveau le travail les 3, 4 et 7 novembre 2016, pendant 40 minutes les 3 et 4 novembre et 60 minutes le 7 novembre.

### **Éléments pertinents examinés par le tribunal**

KLM a fait valoir trois motifs pour justifier la restriction de l'action collective : le refus de VNC et de FNV Cabine d'entamer des consultations sur la nouvelle convention collective, alors qu'elles en avaient l'obligation, le préjudice financier de 3,6 millions EUR au minimum que subirait la compagnie en cas d'action collective et des risques inacceptables pour la sécurité. Les syndicats VNC et FNV Cabine n'ont pas manqué à leur obligation de consultation. Quant au préjudice financier subi par l'employeur, il est inhérent à toute action collective et ne saurait préjuger du caractère socialement urgent d'une restriction du droit de grève. En outre, KLM a fait valoir que les actions prévues présentaient des risques inacceptables pour la sécurité, en raison des désagréments importants qu'elles occasionneraient pour les passagers et du risque accru de devoir faire face à des « passagers paniqués ». Ce désagrément ne représente toutefois pas un risque inacceptable pour la sécurité. KLM n'ayant pas précisé la nature des autres risques pour la sécurité, elle n'a pas démontré de manière suffisamment plausible que les actions (leurs conséquences) entraîneraient des risques inacceptables pour la sécurité. De

surcroît, les syndicats VNC et FNV Cabine ont montré, lors des consultations, qu'ils se souciaient de la sécurité et qu'ils étaient disposés à prendre des mesures pour réduire les risques en la matière. KLM a fait valoir que la restriction du droit d'action collective, à savoir l'obligation pour les personnels de se déclarer grévistes, permettrait de gérer la situation. De l'avis du tribunal dans le cadre de la procédure en référé, cette forme de restriction du droit d'action collective n'est pas anodine, au contraire, les personnels pouvant y voir une forme d'intimidation susceptible de peser sur leur décision de se mettre en grève. En soi, la restriction nuit profondément à la relation entre les grévistes et KLM. Pour évaluer la restriction du droit d'action collective, le tribunal a pris en compte l'objectif des actions, leur nature, leur déroulement, les modalités du préavis et de la notification et les consultations sur la sécurité organisées avant chaque action. Compte tenu de ces éléments, il a estimé que le caractère socialement urgent de la restriction du droit d'action collective demandée ne pouvait être retenu et qu'elle n'était donc pas justifiée. Il a rejeté la demande de KLM.

### **Actions des agents de sécurité à l'aéroport Schiphol (procédure en référé, tribunal de Noord-Holland, 1<sup>er</sup> août 2018, ECLI:NL:RBNHO:2018:6807)**

#### **Les faits**

Les personnels des entreprises de sécurité de Schiphol avaient organisé des actions collectives en raison de l'impasse des négociations sur les conditions collectives de travail. Dans un premier temps, ils ont organisé des actions sans incidence pour le public et de courts débrayages de 10 minutes, sans grand effet. Par la suite, la durée des débrayages a été portée de 10 à 15 minutes, voire à 20 minutes. Pendant ces actions, menées plusieurs fois par jour et seulement pendant de brèves périodes, les passagers en partance n'étaient pas autorisés à franchir le contrôle de sécurité et devaient donc patienter.

#### **Éléments pertinents examinés par le tribunal**

Schiphol a demandé une injonction visant principalement à interdire à chacun des défendeurs d'organiser des actions collectives – sous la forme de débrayages – dans les entreprises de sécurité de l'aéroport de Schiphol jusqu'au 1<sup>er</sup> octobre 2018. Le tribunal a rejeté la demande d'interdiction générale des actions collectives, Schiphol n'ayant pas apporté d'éléments concrets à l'appui de sa demande à l'audience. Les parties sont convenues que les débrayages de dix minutes au maximum ne créaient pas et ne créeraient de problèmes de sécurité insurmontables. De l'avis de Schiphol, des débrayages de plus de dix minutes engendreraient des perturbations pour le public. Le juge des référés a considéré que Schiphol exagérait la gravité des conséquences qu'auraient les débrayages de plus de dix minutes et que les syndicats les banalisaient. Il a toutefois conclu que les débrayages de 20 minutes ou plus pouvaient entraîner des risques inacceptables pour la sécurité, en particulier à l'approche des vacances scolaires, qui s'annonçaient très chargées. En revanche, concernant les débrayages de 15 minutes prévus par les syndicats pour les jours suivants, Schiphol n'a pas démontré de manière suffisamment plausible qu'il en résulterait des risques inacceptables pour la sécurité. Par conséquent, le tribunal a décidé d'interdire aux syndicats d'étendre l'action collective déjà engagée à des débrayages de plus de 15 minutes à la fois. Le tribunal ne voyant aucune raison de limiter le nombre de débrayages à trois par jour, comme le demandait Schiphol à titre subsidiaire, il a suivi les syndicats qui voulaient porter ce nombre à cinq par période de 24 heures et estimé que le droit d'action collective des syndicats devait être limité jusqu'à la fin des vacances scolaires, soit jusqu'au 2 septembre 2018 inclus.

### **Actions dans les transports publics (tribunal de Noord-Holland, 26 mai 2019, ECLI:NL:RBNHO:2019:5857)**

#### **Les faits**

Arrêt total des transports ferroviaires et régionaux à destination et en provenance de l'aéroport de Schiphol pendant une journée complète.

### **Éléments pertinents examinés par le tribunal**

Schiphol a communiqué des chiffres pour illustrer les conséquences de ces grèves. Les documents de KLM présentés par Schiphol donnaient une idée de la complexité logistique du fonctionnement de l'aéroport et des conséquences que pourraient avoir des embouteillages autour de Schiphol sur ses activités. Compte tenu de ce qui précède, le tribunal a estimé que les arguments des syndicats ne suffisaient pas en soi à réfuter les conséquences possibles concernant la capacité maximale de la Schiphol Plaza, l'afflux de passagers et la saturation du réseau routier. Le tribunal a estimé que la paralysie totale des transports publics présentait un risque réel de troubles graves à l'ordre et de la sécurité publics, compte tenu du fait que l'aéroport de Schiphol est situé dans la partie la plus densément peuplée de l'un des pays les plus densément peuplés d'Europe et qu'il est le deuxième hub le plus grand du monde. L'expérience montre que, compte tenu de sa nature et de sa complexité, même une perturbation mineure de son système complexe d'infrastructures a des conséquences importantes. Selon le tribunal, une paralysie totale des transports publics autour de Schiphol le 28 mai 2019 affecterait selon toute probabilité de manière importante plusieurs dizaines de milliers de passagers et causerait un préjudice matériel considérable à l'aéroport de Schiphol et aux compagnies aériennes présentes dans la région. Des tiers qui ne sont pas concernés par le conflit pourraient également être affectés. Le fait que Schiphol et KLM soient des acteurs majeurs de l'économie néerlandaise et qu'ils aient une influence considérable sur les décisions politiques n'y change rien. Cependant, les syndicats ont fait remarquer que Schiphol n'a présenté aucun argument donnant à penser que les risques qu'il avait identifiés exigeaient que des mesures soient prises en dehors de la région de Schiphol. Le tribunal a estimé qu'une interdiction totale n'était pas nécessaire pour éviter les perturbations redoutées.

### **Actions dans les Chemins de fer néerlandais (tribunal de district de Breda, 22 décembre 2016, ECLI:NL:RBZWB:2016:8222)**

#### **Les faits**

Le syndicat des conducteurs et chefs de train VVMC conteste les changements apportés aux « modules de travail ». Un nouveau tableau de service est entré en vigueur le 11 décembre 2016, en vertu duquel les tableaux de service des conducteurs et des chefs de train ont été définis sous la forme de « modules de travail », associant personnel et équipement. À l'issue des discussions sur ces modules, les Chemins de fer néerlandais ont décidé de proposer aux conducteurs et chefs de train de nouveaux modules de travail ajustés en avril 2017. Dans une lettre datée du 8 décembre 2016, VVMC a fait part de son désaccord et appelé ses membres à une action le vendredi 23 décembre 2016 et à suspendre le travail jusqu'à 11 heures dans les gares d'Amsterdam, de Rotterdam et de Hoofddorp.

### **Éléments pertinents examinés par le tribunal**

VVMC a fait valoir que la grève pouvait raisonnablement servir l'exercice effectif du droit de négociation collective concernant la modification des conditions de travail, et que, partant, elle était légale. Toute grève a par nature des répercussions personnelles et financières négatives pour les citoyens ou les entreprises, y compris les Chemins de fer néerlandais. Les conséquences invoquées par les Chemins de fer néerlandais étaient considérables, du fait que la grève affecterait un grand nombre de voyageurs, qu'elle aurait des conséquences financières importantes et qu'elle aurait aussi des répercussions sociales non négligeables à l'approche de Noël. Toutefois, ces conséquences n'étaient pas en soi déterminantes pour limiter le droit de grève le 23 décembre 2016. À cette date, les risques pour la sécurité associés à une grève étaient importants et lourds de conséquences. L'entreprise ferroviaire a fait valoir que les agents chargés du maintien de l'ordre et de la sécurité n'étaient pas assez nombreux pour assurer la sécurité d'un grand nombre de voyageurs dans les principales gares touchées par la grève, à savoir les gares d'Amsterdam, de Rotterdam et Schiphol. À l'audience, les Chemins de fer néerlandais ont déclaré que la police nationale les avait informés qu'en raison de la menace terroriste, les policiers chargés d'assurer la sécurité dans les gares ferroviaires susmentionnées et à Schiphol devaient déjà fournir un effort supplémentaire pour assurer la sécurité des marchés de Noël et des autres manifestations organisées pendant cette période. Le tribunal a en outre fait remarquer que les négociations entre les parties se poursuivaient et qu'il n'était

pas exclu que celles-ci aboutissent à un résultat satisfaisant pour les deux parties. Compte tenu de ce qui précède, le juge des référés a ordonné la restriction du droit de grève de VVMC et la suspension de l'action collective prévue le 23 décembre 2016 jusqu'au 6 janvier 2017.

## ii) Intérêts de tiers

**Actions à EasyJet (procédure en référé, tribunal de Noord-Holland, 8 juillet 2016, ECLI:NL:RBNHO:2016:5638, et 12 août 2016, ECLI:NL:RBNHO:2016:6755, cour d'appel d'Amsterdam, 6 février 2018, ECLI:NL:GHAMS:2018:398)**

### Les faits

Le 14 juin 2016, 15 pilotes d'EasyJet s'étaient mis en grève pour faire pression sur les négociations en vue d'une convention collective. EasyJet a saisi le tribunal pour demander une interdiction générale des grèves ou, à titre subsidiaire, l'interdiction de faire grève pendant les 12 week-ends suivants, ainsi que l'obligation de prévenir l'employeur au plus tard 48 heures avant le début de l'action. EasyJet a dû faire venir à Amsterdam 14 pilotes d'autres sites pour qu'ils assurent les vols des pilotes grévistes.

### Éléments pertinents examinés par le tribunal de Noord-Holland, le 8 juillet 2016

La dynamique sociale créée par les désagréments occasionnés pouvant avoir un effet stimulant sur la résolution du conflit, le fait que le public soit affecté ne saurait être jugé négativement. Cela dit, nul ne conteste que le syndicat de pilotes VNV a respecté l'obligation de déposer un préavis de grève au moins 48 heures avant le début de l'action prévue le 14 juin 2016. Tous les vols prévus ont pu être assurés, EasyJet ayant eu suffisamment de temps pour faire venir des pilotes d'autres sites. Le délai de préavis imposé par EasyJet compromettant considérablement l'efficacité de l'action collective et constituant une restriction considérable du droit de grève, le juge des référés a ordonné à VNV de notifier ses actions au moins six heures à l'avance. Afin de limiter les désagréments pour les passagers, il a interdit tout mouvement de grève le week-end suivant son ordonnance et, pendant trois week-ends, entre le vendredi 6 heures et le dimanche 6 heures (heure néerlandaise), au motif qu'ils correspondaient aux dates de grands départs en vacances d'été. Il a invité les deux parties à faire en sorte que la grève n'empêche pas les voyageurs de se rendre sur leur lieu de vacances.

### Éléments pertinents examinés par le tribunal de Noord-Holland, le 12 août 2016

Compte tenu du contexte de menace terroriste à l'aéroport de Schiphol et dans ses environs et du fait que les grands départs en vacances ayant justifié l'ordonnance du 8 juillet 2016 se poursuivront jusqu'au 5 septembre 2016, le tribunal a décidé de faire droit à la demande d'EasyJet et d'étendre l'interdiction de tout mouvement de grève aux dimanches, la compagnie ayant démontré de manière suffisamment plausible qu'elle prévoyait des pics d'activité ces jours-là aussi, en raison des retours de vacances, et qu'il convenait d'éviter les problèmes de transport prévisibles, avec des retards souvent importants. EasyJet a fait valoir qu'elle ne pourrait pas gérer les annulations ou reports de vols, notamment les week-ends suivants, ni éviter de sérieux désagréments pour un grand nombre de passagers. Si VNV est en principe libre d'exercer son droit d'action collective, l'audience a montré que des grèves les jours de semaine – dont les dernières avaient eu lieu le 1<sup>er</sup> et le 11 août 2016 – causent un préjudice important à EasyJet et peuvent donc difficilement être considérées comme moins efficaces que celles menées durant les week-ends.

### Éléments pertinents examinés par la cour d'appel d'Amsterdam, le 6 février 2018

Dans une assignation datée du 5 septembre 2016, VNV a fait appel de l'ordonnance du juge des référés du 12 août 2016. EasyJet avait démontré que la restriction du droit de grève de VNV était justifiée par l'urgence sociale, faisant valoir que l'annonce par VNV d'actions non prévues avait provoqué une grande incertitude chez les passagers, que les grèves des 1<sup>er</sup> et 11 août 2016 avaient entraîné l'annulation de 16 et 14 vols respectivement, avec pour conséquence l'annulation d'autres vols, et que les grèves non prévues avaient causé un préjudice disproportionné aux passagers en les obligeant à retarder leur arrivée sur leur lieu de

vacances ou leur retour, en particulier dans le cas des vols qu'EasyJet n'assurait que deux fois par semaine. VNV considérait que ces faits ne l'emportaient pas sur le droit fondamental du syndicat et de ses membres de mener des actions, compte tenu de l'intention inhérente aux grèves. De l'avis du juge des référés, EasyJet avait établi de manière suffisamment plausible que des grèves durant les week-ends d'août et le premier week-end de septembre 2016 auraient entraîné de sérieux désagréments pour les passagers, ces week-ends tombant en pleines vacances d'été et donc dans une période de forte affluence. EasyJet a expliqué que non seulement les voyageurs à destination et au départ de Schiphol, mais aussi ceux à destination et au départ d'autres aéroports à l'étranger seraient affectés par les grèves, car EasyJet ne proposait pas de vols aller-retour et que l'annulation d'un vol au départ d'Amsterdam entraînerait des annulations en cascade de vols de vacanciers en provenance d'autres destinations. Ces effets indésirables subis par de nombreux passagers, avérés lors des grèves des 1<sup>er</sup> et 11 août 2016, et leur envie de concrétiser leurs projets de vacances, emportaient l'urgence sociale d'interdire à VNV d'appeler à faire grève ou à arrêter de travailler pendant les quatre week-ends très fréquentés des mois d'août et de septembre 2016, du vendredi 6 h au dimanche 23 h 59.

### **Grèves à Ryanair (tribunal de Noord-Holland, 9 août 2018, ECLI:NL:RBNHO:2018:7026)**

#### **Les faits**

VNV avait annoncé un mouvement de grève pour le 10 août 2018. Lors de l'audience du 9 août 2018, Ryanair a demandé au juge d'interdire à VNV d'organiser ou de participer à des interruptions de travail ou des grèves les week-ends, notamment les vendredis 10, 11, 12, 17, 18, 19, 24, 25 et 26 août ainsi que les week-ends du 31 août et des 1<sup>er</sup> et 2 septembre entre le vendredi 6 h et le dimanche 23h59, et d'ordonner à VNV, dans l'hypothèse où le syndicat lancerait des interruptions de travail ou des grèves, d'en avertir Ryanair, en précisant la nature et la durée de la grève ou de l'interruption de travail ainsi que l'heure exacte, au plus tard quatre jours avant le début de l'action.

#### **Éléments pertinents examinés par le tribunal**

Le juge des référés a considéré que Ryanair n'avait pas fait valoir de manière plausible que la grève de 24 heures, prévue en même temps que d'autres grèves en Europe, entraînerait des perturbations sociales telles qu'il y aurait lieu de la limiter. De surcroît, Ryanair n'ayant pas expliqué en quoi une grève le week-end entraînerait un préjudice plus important qu'une grève en semaine, ni pourquoi elle devrait être interdite, le tribunal a rejeté sa demande d'interdire tout mouvement de grève le week-end suivant et les autres week-ends d'août. S'agissant de l'obligation de déposer un préavis en temps utile, VNV a justifié ses objections par la crainte que Ryanair ne prenne des mesures pour briser la grève. Le juge des référés a estimé que ces craintes n'étaient pas sans fondement, mais que ce risque pouvait être écarté en ordonnant à Ryanair de s'abstenir de toute mesure visant à briser la grève ; plus précisément, Ryanair, comme elle l'avait déjà proposé, devrait annuler les vols si le préavis de grève était déposé en temps utile et ne ferait donc pas venir des pilotes d'autres sites. Le juge des référés a ordonné à VNV d'annoncer les grèves 72 heures à l'avance, afin que Ryanair puisse en avertir ses passagers en temps voulu.

### **Actions dans les transports scolaires (tribunal d'Amsterdam, 22 juin 2016, ECLI:NL:RBAMS:2016:3995, cour d'appel d'Amsterdam, 24 avril 2017, ECLI:NL:GHAMS:2017:1644)**

#### **Les faits**

La confédération syndicale FNV a appelé à la grève des chauffeurs de car qui assurent le transport scolaire des élèves handicapés. L'entreprise qui les employait ayant fait faillite, le repreneur devait les embaucher, mais les conditions d'emploi étant moins favorables, ils avaient refusé de signer leur contrat de travail, sur les conseils de leur syndicat. Trois communes, ainsi que les deux entreprises de transport scolaire concernées, ont demandé au tribunal de district d'ordonner à la FNV de mettre fin à la grève et de s'abstenir de toute autre action, y compris

des débrayages et des grèves de quelque durée que ce soit, au motif que ces actions empêcheraient les entreprises en question d'assurer les transports scolaires.

### **Éléments pertinents examinés par le tribunal**

Le juge des référés a estimé que la FNV avait fait valoir de manière suffisamment plausible que l'action annoncée pouvait raisonnablement contribuer à l'exercice effectif du droit à la négociation collective. L'objectif des actions était d'obtenir de meilleures conditions d'emploi que celles proposées par le repreneur. Le juge a pris en compte toutes les circonstances de l'affaire pour évaluer la nécessité urgente de limiter l'exercice du droit d'action collective afin de protéger les intérêts de la société, les éléments importants étant la nature et la durée de l'action, le lien entre l'action et son but, le préjudice causé aux intérêts de l'employeur ou de tiers, ainsi que la nature de ces intérêts et du préjudice. La grève avait commencé le matin du jour où la demande en référé était entendue. Ce matin-là, les enfants n'avaient donc pas été conduits à l'école. Après avoir mis en balance les intérêts de chaque partie, le juge a estimé que l'intérêt public, à savoir l'accès à l'enseignement des élèves tributaires des transports scolaires, l'emportait sur les intérêts de la FNV de mener des actions de grève. Le fait que la FNV ait annoncé d'autres actions à l'audience, sans préciser sous quelle forme, a pu jouer un rôle dans sa décision. Ces actions affecteraient les transports scolaires jusqu'aux vacances d'été débutant le 16 juillet 2016. Les actions ont affecté un groupe cible d'élèves vulnérables, même si, selon la FNV, certains parents et élèves soutenaient ses actions.

### **Cour d'appel**

La FNV avait informé à l'avance les parents concernés des actions du 22 juin 2016. Bien qu'à cette date, la FNV n'ait pas encore fourni d'autres informations sur la nature, y compris les dates, d'éventuelles actions ultérieures, le 22 juin 2016, la cour d'appel a considéré que, compte tenu de la manière dont les actions s'étaient déroulées le 22 juin 2016, rien ne permettait de supposer que des actions ultérieures ne seraient pas également annoncées à l'avance, de sorte que les parents puissent s'adapter. Outre qu'il n'a pas été établi que les enfants et les parents concernés n'avaient pas ou n'auraient pas eu d'autres solutions de transport, la cour d'appel a estimé que le seul fait de ne pas pouvoir aller à l'école pendant une journée ne constituait aucune urgence sociale justifiant la restriction du droit de grève. Les conditions d'emploi représentaient un intérêt réel pour la FNV. La cour d'appel est d'avis que la situation ne justifie pas de restreindre le droit de mener une action collective sur la base de l'article G de la Charte.

### **Actions dans les services postaux pendant la période de Noël (procédure en référé, tribunal de La Haye, 13 décembre 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:15444)**

#### **Les faits**

En décembre 2018, période des fêtes de fin d'année (Noël et Nouvel An), des actions collectives (débrayages de 15 mn) ont été menées dans le cadre de négociations collectives dans les services postaux. PostNL a saisi la justice pour demander leur interdiction.

### **Éléments pertinents examinés par le tribunal**

Pour justifier sa demande, PostNL a principalement fait valoir que le préjudice et les perturbations sociales causés par l'action collective seraient disproportionnés et que, les parties aux négociations sur la convention collective étant loin d'avoir trouvé un accord, l'action collective ne pouvait être considérée comme une solution de dernier recours à ce stade. Le juge des référés a suivi PostNL sur ce point. Les actions collectives prévues s'inscrivaient dans une période d'activité exceptionnelle pour PostNL, qui devait traiter 50 % de colis et de lettres en plus. PostNL a fait valoir de manière suffisamment plausible que ses capacités de transport, de distribution et de livraison seraient utilisées au maximum et que le cumul d'interruptions de travail de plus de 15 minutes par jour entraînerait d'importants retards qu'il lui serait impossible

de résorber pendant la période des fêtes de fin d'année. Toute action collective en cette période aurait donc pour conséquence qu'une partie non négligeable des colis et des courriers – ceux envoyés par des particuliers et ceux envoyés par des entreprises clientes de PostNL – ne seraient pas distribués à temps. Les cadeaux et les cartes achetées en prévision des fêtes doivent naturellement être livrés à temps et leur acheminement est compromis par les actions de la FNV. De surcroît, certains des colis et courriers distribués par PostNL contiennent du matériel médical et des documents médicaux, dont la livraison ne souffre aucun retard. Selon la FNV, des dispositions peuvent être prises pour que ces colis et lettres soient livrés dans les temps. Toutefois, compte tenu de la contestation motivée de PostNL, nul ne peut raisonnablement affirmer que ces dispositions garantiront une livraison dans les temps. Il convient donc de considérer que les actions collectives affecteront un groupe de personnes très vulnérables. PostNL a aussi amplement démontré que le préjudice qu'elle-même subirait irait bien au-delà de la période des fêtes de fin d'année et serait considérable. En effet, la livraison tardive des colis et lettres pendant la période des fêtes pourrait inciter les particuliers et les entreprises clientes à se détourner de ses services les années suivantes, avec à la clé un préjudice commercial disproportionné pour l'entreprise. Une restriction est d'autant plus justifiée que PostNL a fait remarquer, à juste titre, que les négociations avec les syndicats n'avaient commencé que mi-novembre 2018 et que les propositions de convention collective des deux parties n'avaient pas encore été suffisamment approfondies et expliquées sur tous les points. Il n'est pas exclu que la poursuite des négociations aboutisse à un résultat favorable pour la FNV. Dès lors, le recours à l'action collective ne constitue pas une solution ultime. Le juge a suspendu le droit d'action collective jusqu'au 6 janvier 2019, date à laquelle PostNL disposera de davantage d'options pour faire face aux répercussions des actions collectives, de sorte que les conséquences et les dommages seront moins lourds. Par souci d'exhaustivité, le juge des référés a également indiqué que la FNV n'est pas obligée de (re)déclarer formellement chaque action collective, à l'exception d'une notification d'actions collectives dans une lettre d'ultimatum.

#### **Actions dans les services de restauration de Schiphol (tribunal de Noord-Holland, 16 octobre 2019, ECLI:NL:RBNHO:2019:8589)**

##### **Les faits**

Le syndicat a décidé d'exercer son droit de grève chez un traiteur (KCS) préparant les repas pour les passagers de compagnies aériennes pour faire valoir ses revendications dans le cadre des négociations d'une convention collective pour le secteur de la restauration. Lors de la première grève, qui a duré une journée, des dispositions ont été prises pour assurer la livraison des repas sur les vols intercontinentaux. L'action n'ayant guère eu d'effet, le syndicat a décidé d'appeler à une grève générale d'une journée. Cette action a été annoncée longtemps à l'avance afin de permettre à l'employeur et aux tiers de prendre leurs dispositions.

##### **Éléments pertinents examinés par le tribunal**

Le fait que KLM n'ait pas communiqué suffisamment à l'avance à la FNV les données sur les répercussions de ces actions et sur lesquelles elle fonde en grande partie ses arguments ne justifie pas, selon le juge des référés, qu'il ne leur accorde pas l'importance voulue. Au vu des documents et arguments communiqués par KLM à l'appui de sa demande, force est de constater que la FNV présente de manière plutôt vague la chaîne de causalité sur laquelle s'appuient KCS et KLM pour justifier le caractère disproportionné de l'action collective. Les services de restauration sont organisés de telle manière que l'absence d'un pourcentage même relativement faible du nombre minimum de personnes affectées à certaines fonctions essentielles peut perturber sérieusement l'ensemble des opérations. L'analyse que fait la FNV des risques allégués de préjudice disproportionné et de perturbation est en partie incohérente. D'une part, elle refuse de respecter les restrictions convenues avant le 10 octobre, au motif qu'elles ont limité de manière disproportionnée l'impact de l'action lancée à l'époque, mais d'autre part, elle invoque le déroulement de cette action pour étayer son argument selon lequel la situation ne serait pas si dramatique. Ce faisant, la FNV néglige le fait que les principales difficultés viennent précisément de l'incertitude quant à l'impact de ses actions. Le juge des référés estime plausible, sur la base des informations dont il dispose et comme cela a été expliqué à l'audience, qu'une grève d'un nombre limité d'heures par un nombre relativement

limité d'employés indispensables aurait déjà des répercussions considérables sur l'activité de l'entreprise. Plusieurs dizaines de milliers de passagers risquant d'être affectés, le droit de grève doit être restreint. La restriction ne doit prendre effet qu'à la fin de l'année 2019, un examen plus approfondi des données communiquées pouvant conduire à une évaluation différente des risques allégués. Il ordonne à la FNV, dans le cadre des actions collectives prévues les 17 et 24 octobre 2019, de respecter pleinement et en temps utile les accords concernant le minimum d'effectifs requis, de sorte que KCS puisse fournir des services de restauration et d'autres produits habituels sur les vols intercontinentaux de KLM.

### **iii) Restriction en raison des intérêts de l'employeur**

#### **Actions dans la branche « boucherie » du groupe Jumbo (tribunal d'Amsterdam, 25 février 2016, C13/603149/KG ZA 16-202)**

##### **Les faits**

Les salariés de la branche « boucherie » du groupe Jumbo avaient décidé de mener une action d'une journée à la suite d'un projet de cession de leur activité, qui n'affichait aucune volonté de garantir l'emploi de ces salariés à long terme. Ils voulaient remettre une pétition au conseil d'administration du groupe de supermarchés et organiser une grève générale d'une journée.

##### **Éléments pertinents examinés par le tribunal**

Le projet de vente de la Boucherie centrale a suscité l'inquiétude des salariés quant à la préservation de leur emploi. Cependant, aucune menace concrète ne pesait sur le maintien des emplois à la Boucherie centrale, Jumbo ayant expliqué à l'audience qu'elle étudiait les possibilités de vente et qu'elle avait déjà commencé à élaborer une note d'information à l'intention des acheteurs potentiels. Il ressort de la note interne de Jumbo datée du 29 décembre 2015 que la procédure d'externalisation/de vente prévoit la recherche de propositions et leur analyse, à la suite de quoi des notes d'information seront rédigées. Il semblerait donc que le processus se trouve toujours dans la phase de recherche et d'analyse de la proposition. De l'avis du juge des référés, on peut raisonnablement penser que la grève annoncée entraînerait l'arrêt (presque) total des activités de la Boucherie centrale. Selon la FNV, environ la moitié du personnel permanent prévoit de se déclarer gréviste et le fait est qu'une autre partie du personnel permanent prendra un jour de congé par solidarité. De ce fait, il est probable que les détaillants franchisés de Jumbo, en tant que tiers, subiront eux aussi des pertes de chiffre d'affaires considérables les samedis, dimanches et lundis suivant la grève prévue, car les quantités de viande qui leur seront livrées seront réduites. Dans ces conditions, toute nouvelle action collective qui entraînerait (presque) l'arrêt complet de l'entreprise pendant au moins une journée complète doit également être considérée comme illégale. Dans l'éventualité où la FNV accepterait l'offre de concertation de Jumbo sur la suite de la procédure de vente (envisagée), les parties se trouveront dans une situation où l'interdiction ne s'appliquera plus et la question de savoir si une action collective est autorisée et selon quelles modalités dépendra des circonstances. Dans le cas contraire, une nouvelle situation se produira où l'interdiction ne s'appliquera plus, et Jumbo aura l'obligation, en vertu des Règles de 2015 sur les fusions du Service économique régional (SER), de demander à la FNV de préparer la reprise de la « branche » boucherie.

#### **Actions dans l'usine automobile VDL/Nedcar (procédure en référé, tribunal du Limbourg, 9 janvier 2019, ECLI:NL:RBLIM:2019:382)**

##### **Les faits**

Dans le cadre des négociations sur la convention collective dans le secteur de l'électrométaballurgie (« convention Metalektro »), la FNV a annoncé une grève de deux jours dans l'usine automobile VDL Nedcar. VDL Nedcar a saisi le juge en référé.

## **Éléments pertinents examinés par le tribunal**

À la date de l'audience de la procédure en référé, la probabilité que les emplois soient sérieusement menacés si VDL Nedcar ne compte plus BMW parmi ses clients est grande. Les conséquences d'une telle décision de BMW seraient très préjudiciables aux intérêts de l'entreprise. La menace concrète qui pèse sur l'emploi dans le Limbourg est un élément auquel le juge des référés attache une grande importance. Les parties ne sont pas d'accord sur la question de savoir si VDL Nedcar peut peser sur le conflit qui oppose la Fédération de la métallurgie et de l'électrotechnique (*Federatie Metaal- en Electrotechnische Industrie*) et les syndicats. La question du poids réel de VDL Nedcar au sein de la FME et de son influence à la table des négociations, comparée à celles d'autres gros employeurs affiliés à la FME, ne peut être ignorée – pas plus que le fait, par ailleurs incontesté, qu'un membre du CA du groupe VDL siège au CA de la FME. Le tribunal accorde une certaine importance au motif pour lequel VDL Nedcar a été mis en cause. Par leurs actions collectives, y compris dans la société VDL Nedcar, les syndicats veulent obtenir des avancées à la table des négociations sur la nouvelle convention collective Metalelektro. La situation serait très différente si l'action collective visait à faire pression sur VDL Nedcar pour qu'elle négocie sa propre convention collective avec les syndicats. VDL Nedcar a fait valoir que les grèves lui avaient déjà coûté 9,3 millions d'euros. Outre que l'entreprise n'a fourni aucun élément à l'appui de son affirmation et qu'un tel montant est improbable, le juge a considéré que les préjudices économiques sont inhérents à toute grève. Il n'y a donc pas accordé d'importance et, a fortiori, pas d'importance décisive. Le fait que le travail a été interrompu pendant neuf jours complets dans l'entreprise est incontesté. Le juge n'a pas retenu les autres arguments avancés par VDL Nedcar (le fait que l'entreprise a connu deux grèves concernant les heures supplémentaires et qu'un groupe relativement réduit de grévistes peut bloquer la production) pour répondre à la question de savoir si la restriction du droit d'action collective présente un caractère urgent d'un point de vue social. Les documents et le déroulement de l'audience montrent qu'il est probable qu'en cas de nouvel arrêt de la production les 10 et 11 janvier 2019, le risque que BMW décide de ne plus confier sa production à VDL Nedcar au-delà de 2022 et 2023 est concret et réel. Le juge a conclu que la restriction du droit de grève les 10 et 11 janvier 2019 présentait un caractère urgent.

## **TEXTES INTERNATIONAUX APPLICABLES**

### **A – Conseil de l'Europe**

#### **1. Cour européenne des droits de l'homme**

37. La Convention européenne des droits de l'homme ne mentionne pas explicitement le droit de grève, mais la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a reconnu que l'article 11 de ce traité, sur la « liberté de réunion et d'association », couvre le droit de grève.

#### **Article 11 « liberté de réunion et d'association »**

« 1. Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts.

2. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. Le présent article n'interdit pas que des restrictions légitimes soient imposées à l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'État. »

38. Dans son arrêt de Grande Chambre dans l'affaire *Demir et Baykara c. Türkiye* (requête n° 4503/97), la Cour EDH a pour la première fois reconnu explicitement le droit à la négociation collective. Dans l'affaire *Enerji Yapi-Yol Sen c. Türkiye* (requête n° 68959/01), la Cour EDH a reconnu le droit de grève comme un aspect de ce même droit.

39. Dans sa décision, la Cour a reconnu que le droit de grève n'est pas absolu et peut être soumis à certaines conditions et restrictions. Elle a toutefois observé que, si l'interdiction du droit de grève pouvait concerner certaines catégories de fonctionnaires, elle ne pouvait s'étendre aux fonctionnaires en général ou aux travailleurs publics des entreprises commerciales ou industrielles de l'État. En outre, les restrictions légales au droit de grève doivent définir aussi clairement et précisément que possible les catégories de fonctionnaires concernées et ne sauraient formuler en termes généraux une interdiction absolue du droit de grève pour tous les fonctionnaires, sans mettre en balance les impératifs des objectifs énumérés au paragraphe 2 de l'article 11 de la Convention.

## **2. Assemblée parlementaire**

40. Dans sa Résolution 2033 (2015) du 28 janvier 2015 sur « La protection du droit de négociation collective, y compris le droit de grève », l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) met en évidence les points suivants :

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

41. Dans cette résolution, l'APCE appelle notamment les États membres à prendre des mesures pour maintenir le plus haut niveau de démocratie et de bonne gouvernance dans le domaine socio-économique, y compris:

« 7.1. protéger et renforcer le droit syndical, le droit de négociation collective et le droit de grève:  
(...) 7.1.2. en développant ou en révisant leur législation du travail pour la rendre complète et solide en ce qui concerne ces droits spécifiques; (...) »

## **B – Nations Unies**

42. Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC)

### **Article 8**

« 1. Les Etats parties au présent Pacte s'engagent à assurer:

(...) (d) Le droit de grève, exercé conformément aux lois de chaque pays.

2. Le présent article n'empêche pas de soumettre à des restrictions légales l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de la fonction publique.

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

## **C – Organisation internationale du Travail (OIT)**

### **43. Convention n° 87 sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948**

#### **Article 3**

« 1. Les organisations de travailleurs et d'employeurs ont le droit d'élaborer leurs statuts et règlements administratifs, d'élire librement leurs représentants, d'organiser leur gestion et leur activité, et de formuler leur programme d'action.

2. Les autorités publiques doivent s'abstenir de toute intervention de nature à limiter ce droit ou à en entraver l'exercice légal. »

### **44. Convention n° 98 sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949**

#### **Article 4**

« Des mesures appropriées aux conditions nationales doivent, si nécessaire, être prises pour encourager et promouvoir le développement et l'utilisation les plus larges de procédures de négociation volontaire de conventions collectives entre les employeurs et les organisations d'employeurs d'une part, et les organisations de travailleurs d'autre part, en vue de régler par ce moyen les conditions d'emploi. »

### **45. Etude d'ensemble sur les conventions fondamentales concernant les droits au travail à la lumière de la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, 2008**

i) le droit de grève est un droit dont doivent jouir les organisations de travailleurs (syndicats, fédérations et confédérations); ii) en tant que moyen essentiel pour la défense des intérêts des travailleurs au travers de leurs organisations, les catégories de travailleurs susceptibles d'être privées de ce droit et les restrictions susceptibles d'être mises à son exercice par la loi ne peuvent être que limitées; iii) la grève doit avoir pour but de promouvoir et de défendre les intérêts économiques et sociaux des travailleurs; et iv) l'exercice légitime du droit de grève ne peut entraîner de sanctions d'aucune sorte, lesquelles seraient assimilables à des actes de discrimination antisyndicale. Dès lors, sous réserve des restrictions autorisées, l'interdiction générale de la grève est incompatible avec la convention, mais les organes de contrôle admettent l'interdiction des grèves sauvages. De plus, les grèves sont souvent déclenchées par les fédérations et confédérations qui devraient, selon la commission, se voir reconnaître le droit de grève. Par conséquent, les législations qui leur interdisent ce droit ne sont pas compatibles avec la convention

## **D. Union européenne**

### **1. Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne**

#### **Article 152**

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

### **2. Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne**

### **Article 28 – Droit de négociation et d'actions collectives**

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

## **EN DROIT**

### **VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 6§4 DE LA CHARTE**

46. L'article 6§4 de la Charte est rédigé ainsi :

#### **Article 6 – Droit de négociation collective**

Partie I : «Tous les travailleurs et employeurs ont le droit de négocier collectivement ».

Partie II : « En vue d'assurer l'exercice effectif du droit de négociation collective, les Parties s'engagent:

[...]

et reconnaissent:

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

#### **Annexe à l'article 6§4**

« 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. »

47. L'article G de la Charte est rédigé ainsi :

#### **Article G – Restrictions**

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

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

## ***EN CE QUI CONCERNE LES ARRÊTS DE LA COUR SUPRÊME DE 2014-2015 ET LE CADRE D'ÉVALUATION QUI EN DÉCOULE***

### **A – Arguments des parties**

#### **1. Les organisations auteurs de la réclamation**

48. Les organisations réclamantes soutiennent que par les arrêts *Enerco* et *Amsta*, la Cour suprême a modifié son évaluation du droit à l'action collective, changé son interprétation et son application de l'article 6§4 et a décidé que l'évaluation de la licéité d'une action collective devait se faire par référence à l'article G de la Charte. De l'avis des organisations réclamantes, cette approche modifiée de la Cour suprême n'est pas conforme à l'article 6§4 et à l'article G de la Charte tel qu'interprété par le Comité dans ses conclusions et décisions dans ce domaine.

49. Les organisations réclamantes indiquent que dans son arrêt *Enerco*, la Cour suprême a confirmé l'application directe de l'article 6§4 aux Pays-Bas et a estimé que la notion d'action collective ne se prêtait pas à une interprétation trop restrictive. Ainsi, syndicat est, en principe, libre de choisir les moyens de parvenir à ses fins. La protection d'une action collective par l'article 6§4 dépend donc essentiellement de si cette action peut raisonnablement contribuer à l'exercice effectif du droit à la négociation collective. Dans l'affirmative, l'action collective entre dans le champ d'application de l'article 6§4. L'exercice du droit à l'action collective ne peut alors plus être restreint qu'en vertu de l'article G de la Charte.

50. Plus précisément, les organisations réclamantes allèguent que la jurisprudence de la Cour suprême viole le droit de grève prévu à l'article 6§4 et à l'article G de la Charte pour les motifs suivants :

- Les "règles du jeu" (*spelregels*), qui consistent notamment à déterminer si une grève est prématurée, si les parties ont épuisé toutes les possibilités de négociation, si l'action constitue réellement un dernier recours (*ultimum remedium*), si elle est nécessaire au vu des objectifs des syndicats et si elle a été correctement annoncée, restent pertinentes en tant qu'éléments de réponse à la question de savoir si l'action doit être limitée ou interdite sur la base de l'article G de la Charte, et elles peuvent même être décisives à cet égard ;
- comme critère général d'évaluation de la conformité avec l'article G de la Charte, la Cour suprême a maintenu le critère de l'urgence sociale pour restreindre ou interdire l'exercice du droit à l'action collective tel qu'il est défini à l'article 6:162 du code civil néerlandais, qui va au-delà du critère défini à l'article G de la Charte.

51. En ce qui concerne les règles du jeu, les organisations réclamantes déclarent que si ces "règles" étaient auparavant testées par rapport à l'effet direct de l'article 6§4 dans l'ordre juridique néerlandais, elles sont maintenant testées par rapport à l'article G dans le contexte de l'acte illégal. Cela signifie en d'autres termes que les règles du jeu ont été transposées dans l'évaluation au titre de l'article G et peuvent donc toujours conduire à justifier une interdiction ou une restriction de l'action collective, comme c'était le cas auparavant, mais en se référant à l'article 6§4 lui-même.

52. Selon les organisations réclamantes, la Cour suprême accepte les règles du jeu parmi les critères sur lesquels une restriction peut être fondée. Les organisations réclamantes considèrent que le concept de règles du jeu n'a pas été clairement défini. Il s'agit donc d'une norme ouverte à laquelle les juges peuvent donner le sens et la portée qu'ils souhaitent. Aucune loi ne définit les règles du jeu que les syndicats doivent respecter avant de pouvoir mener une action collective. Les syndicats ne

peuvent donc pas savoir si une action de grève est autorisée, ni avant, ni même après. Dans ses arrêts *Enerco* et *Amsta* la Cour suprême, soulignant l'importance des règles du jeu dans le cadre de l'évaluation de la conformité à l'article G de la Charte, laisse ouverte la définition du champ d'application des règles du jeu. L'arrêt *Amsta* souligne explicitement, en ce qui concerne l'importance des règles du jeu, qu'il existe encore plus de règles du jeu que celles explicitement mentionnées par la cour d'appel dans cette affaire.

53. Les organisations réclamantes étayaient leur argumentation par des exemples, comme les actions dans la distribution du courrier pendant la période de Noël, où la Cour a estimé qu'étant donné que les négociations collectives entre les parties venaient de commencer et que les propositions qui avaient été présentées n'avaient pas encore été suffisamment discutées, il était prématuré de conclure que les négociations collectives ne pourraient pas aboutir à un résultat favorable pour le syndicat. À ce stade, l'action collective ne pouvait donc pas être qualifiée de *ultimum remedium*. Dans l'affaire *Jumbo*, le tribunal a estimé que, le syndicat concerné ayant décliné l'offre de discuter des modalités de la vente ou de la fusion avant la conclusion de l'accord avec un acheteur potentiel, l'action annoncée était prématurée et disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi.

54. S'agissant du critère d'urgence sociale, la Cour suprême a appliqué le critère de savoir si une (éventuelle) restriction de l'exercice du droit à l'action collective dans une affaire spécifique était *socialement urgente*. Dans cette évaluation, le tribunal doit tenir compte de toutes les circonstances. Il peut s'agir 1. de la nature et de la durée de l'action, 2. de la relation entre l'action et son but poursuivi, 3. des dommages ainsi causés aux intérêts de l'employeur ou de tiers et 4. de la nature de ces intérêts et dommages.

55. Les organisations réclamantes ne remettent pas en question l'évaluation des restrictions possibles des actions par rapport aux critères de l'article G de la Charte. Elles se réfèrent toutefois aux critères qui, selon elles, vont plus loin que ceux visés à l'article G de la Charte et qui peuvent être utilisés pour interdire ou limiter les possibilités de grève. Les organisations réclamantes estiment que la possibilité pour les tribunaux de limiter l'action collective après un jugement fondé sur la mise en balance des intérêts – dans laquelle toutes les circonstances de l'affaire doivent être pesées, ainsi que les « règles du jeu » éventuellement déterminantes – telles que résumées par la Cour suprême, viole la substance même du droit à l'action collective tel qu'il est réglementé à l'article 6§4 de la Charte. L'application de cette approche de la Cour suprême à la jurisprudence des juridictions inférieures montre quelles conséquences elle peut avoir sur des actions collectives concrètes. Les organisations réclamantes estiment que les critères utilisés par la Cour suprême dans l'évaluation de l'article G de la Charte ne trouvent dans le texte de celui-ci aucune justification ou une justification insuffisante. La Cour suprême a introduit une règle assortie de normes qui ne figurent pas en tant que telles dans l'article G de la Charte, ou qui ne peuvent pas en être déduites. Ce faisant, la Cour suprême a défini un cadre (juridique) permettant d'interdire ou de restreindre des actions sur la base de nombreuses circonstances qui vont (ou peuvent aller) bien au-delà des normes énoncées à l'article G de la Charte.

56. Les organisations réclamantes estiment que le cadre d'évaluation élaboré par la Cour suprême impose aux juridictions inférieures d'inclure toutes les circonstances de l'affaire, telles qu'elles sont intégrées et modelées par la vérification du point de vue de l'acte illicite (les restrictions sont possibles en cas d'urgence sociale), pour l'évaluation à la lumière de l'article G de la Charte. Cela laisse une marge de manœuvre considérable aux juridictions inférieures pour interpréter l'article G de manières très divergentes.

57. Les organisations réclamantes affirment enfin que, dans l'arrêt *Amsta*, la Cour suprême a décidé que l'appréciation de l'opportunité d'interdire une grève devait se fonder sur les critères de l'acte illicite (selon l'article 6:162 du code civil néerlandais), ce qui signifie que toutes les circonstances de l'affaire peuvent et doivent être prises en considération lors de l'imposition de restrictions sur la base de l'urgence sociale. Ce cadre de l'acte illicite est en lui-même tellement large qu'il n'offre aucune possibilité d'en limiter la portée au moyen d'une question en référé.

58. Les organisations réclamantes soutiennent que le cadre d'évaluation appliqué par la Cour suprême, à savoir la prise en compte de toutes les circonstances de l'affaire, est si étendu que les tribunaux peuvent l'appliquer de manières très variées, même non conformes à l'article G de la Charte.

59. Les organisations réclamantes ajoutent que l'exercice effectif du droit de grève peut être restreint dans les procédures de référé, interdisant ainsi toute action aux syndicats pendant de longues périodes. Cela réduit considérablement l'efficacité du droit à l'action collective. Avec une telle interdiction préventive immédiate, l'élan est perdu, tout comme la possibilité de déployer les moyens d'action dans un conflit collectif, ce qui est contraire à la norme interdisant aux réglementations nationales d'entraver l'efficacité du droit de grève en interdisant les actions collectives, même dans les secteurs assurant des services essentiels.

60. Le juge des référés joue ainsi un rôle essentiel dans la détermination de l'étendue du droit de grève. Vu la rapidité avec laquelle ces décisions sont rendues, la manière dont les faits et les motifs sont évalués et le caractère contraignant des décisions du tribunal, les organisations réclamantes estiment que la possibilité pour les syndicats d'organiser des grèves est gravement entravée par les procédures de référé. De plus, compte tenu de l'ingérence dans le droit d'action collective par ces arrêts susceptibles d'interdire les grèves sur une longue durée, les organisations réclamantes estiment qu'il est porté atteinte au droit fondamental de faire grève.

61. Les organisations réclamantes soulignent par conséquent l'importance essentielle de la jurisprudence des procédures de référé pour le droit d'action collective aux Pays-Bas. Comme les normes n'ont pas de cadre juridique et que la légalité des actions est évaluée à la lumière d'une norme générale de droit civil comme l'acte illicite, l'issue des procédures devant les juridictions inférieures est pratiquement imprévisible. Il n'existe donc pas de cadre normatif stable et prévisible de sorte que, malgré la prudence de leurs actions, les syndicats se heurtent régulièrement à des interdictions ou à des restrictions totalement imprévisibles de leurs actions. Cette situation porte gravement atteinte à l'efficacité du droit d'action collective des travailleurs et à la force des syndicats.

62. Les Pays-Bas disposent certes d'un système dans lequel l'évaluation du droit à l'action collective tel que défini dans la Charte est confiée à la Cour suprême en tant que plus haute juridiction, mais il apparaît que les juridictions inférieures rendent des décisions que la Cour suprême ne vérifie pas (ou ne peut pas vérifier) à l'aune de la Charte, en raison de leur nature factuelle. Les organisations réclamantes estiment également que cette caractéristique est en partie responsable du fait que le droit de grève n'est pas bien protégé, en raison des possibilités limitées de confronter les décisions des juridictions inférieures à la Charte.

## **2. Le Gouvernement défendeur**

63. Le Gouvernement déclare qu'en 2014 et 2015, la Cour suprême a rendu deux arrêts qui ont modifié le cadre d'évaluation de la légalité d'une grève. Dans son arrêt dans l'affaire *Enerco*, la Cour suprême a décidé que l'expression « action collective » devait être interprétée de manière large. Cela signifie qu'il appartient en principe aux syndicats de décider de la forme d'action qu'ils souhaitent mener pour atteindre leur objectif. Le critère permettant de déterminer si l'action collective entre dans le champ d'application de l'article 6§4 de la Charte est de savoir si elle peut raisonnablement contribuer à l'exercice effectif du droit de négociation collective.

64. Par la suite, dans son arrêt dans l'affaire *Amsta*, la Cour suprême a supprimé le critère des règles du jeu en tant que condition indépendante, les tribunaux ne pouvant plus qualifier une action collective d'illégale au seul motif qu'elle ne respecte pas les règles du jeu. Le principe du dernier recours et l'exigence d'une notification en temps utile peuvent toujours être considérés par les tribunaux comme des facteurs pertinents pour évaluer l'illégalité de l'action, mais uniquement en vertu de l'article G de la Charte. La nature et la durée de l'action collective, la relation entre l'action et son objectif, le préjudice causé par l'action aux intérêts de l'employeur ou de tiers et la nature de ces intérêts et de ce préjudice, ainsi que les intérêts des personnes particulièrement vulnérables, telles que les jeunes, les personnes handicapées et les personnes âgées, sont autant de facteurs susceptibles d'être pris en considération.

65. Selon le Gouvernement, le droit à l'action collective tel qu'interprété par les tribunaux a manifestement été élargi par les deux arrêts de la Cour suprême de 2014 et 2015. Non seulement les syndicats sont libres, en principe, de choisir la forme de grève ou d'autres actions collectives qu'ils considèrent efficace pour exercer leur droit à la négociation collective, mais leur non-respect des règles du jeu ne signifie plus automatiquement que l'action est illégale. Les décisions de la Cour suprême dans les arrêts *Enerco* et *Amsta* offrent donc aux syndicats une plus grande marge de manœuvre pour mener des actions collectives en cas de conflit. Néanmoins, les tribunaux peuvent toujours vérifier si l'action collective entraînerait des dommages disproportionnés (ou permanents) et, dans ce cas, ils peuvent limiter le droit à l'action collective si cela s'avère nécessaire et urgent pour protéger les droits et libertés d'autrui.

66. Le Gouvernement affirme que le nouveau cadre d'évaluation affine divers aspects de l'ancien système permettant d'évaluer si une grève doit être limitée ou interdite. Les précédentes règles procédurales – la notification en temps utile de l'action collective et la nécessité d'avoir d'abord épuisé toutes les autres possibilités (principe du dernier recours) – ne constituent plus un critère d'évaluation indépendant

devant être appliqué avant le test de proportionnalité, mais elles peuvent être considérées comme des facteurs pertinents pour déterminer si une restriction est nécessaire. En outre, les dommages sont inhérents aux actions collectives et une action ne peut être interdite que si les dommages attendus sont disproportionnés.

67. Le Gouvernement ajoute que, comme les syndicats ne sont plus tenus de notifier l'action collective, ils peuvent utiliser l'effet de surprise. Outre l'action surprise, les syndicats peuvent utiliser l'action collective comme un avertissement. Une telle action permet aux syndicats d'exercer une pression dans les négociations, même si celles-ci n'ont pas encore atteint un point de rupture. En effet, le respect du principe de l'ultime recours n'est plus une condition préalable à la légalité d'une grève.

68. Dans sa réponse complémentaire, le Gouvernement déclare qu'aux Pays-Bas, en ce qui concerne l'impact des procédures de recours et de la procédure sur le droit de grève, la protection juridique du droit de grève répond aux exigences de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (« CEDH ») et que les voies de recours dont disposent les syndicats ne sont pas de nature purement théorique, mais sont à la fois pratiques et effectives.

69. Le fondement juridique des restrictions exigées par l'article G de la Charte découle toujours de la disposition générale relative à la responsabilité civile – l'article 6:162 du code civil néerlandais – telle qu'elle est interprétée par la jurisprudence néerlandaise. Selon le Gouvernement, cette disposition constitue une base juridique suffisante au regard du critère de l'urgence sociale pour restreindre ou interdire l'exercice du droit à l'action collective. Selon le Gouvernement, le fondement juridique répond donc aux exigences de la Charte et de la CEDH.

70. Le Gouvernement souligne également qu'il existe aux Pays-Bas plusieurs voies de recours effectives en matière de protection du droit de grève. Il s'agit de la possibilité de recourir à une procédure de référé auprès d'un tribunal de première instance et de la procédure d'appel auprès de la cour d'appel. Un pourvoi en cassation contre l'arrêt d'une cour d'appel peut ensuite être formé devant la Cour suprême des Pays-Bas. En outre, tout au long de la procédure, la Cour suprême peut être invitée à se prononcer en référé sur un point de droit essentiel soulevé au cours de la procédure, sur lequel la Cour suprême ne s'est pas encore prononcée et dont la réponse a une incidence importante sur un certain nombre d'affaires similaires.

71. Le Gouvernement affirme que les diverses options disponibles pour les procédures judiciaires suffisent à dûment garantir les droits des syndicats. Ces voies de recours sont effectives et non purement théoriques.

72. Dans son arrêt *Amsta*, la Cour suprême a supprimé le critère des « règles du jeu » en tant que condition indépendante pour l'évaluation de la légalité des actions collectives. Ce faisant, les tribunaux ne peuvent pas déclarer qu'une action collective est illégale au seul motif qu'elle ne respecte pas les règles du jeu. Comme indiqué ci-dessus, l'exercice du droit à l'action collective ne peut être restreint qu'en vertu de l'article G de la Charte. Les tribunaux peuvent toujours évaluer le principe du dernier recours (la nécessité d'épuiser d'abord toutes les autres possibilités) et l'exigence d'une notification en temps utile de l'action collective comme des facteurs pertinents lorsqu'ils évaluent si l'action est illégale en vertu de l'article G de la Charte.

73. Lors de l'examen de l'urgence des restrictions au droit à l'action collective d'un point de vue sociétal, les juridictions nationales doivent tenir compte de toutes les circonstances. Selon l'arrêt *Amsta*, les éléments suivants peuvent être importants à cet égard : la nature et la durée de l'action; le lien entre l'action et le but poursuivi; les dommages causés par l'action; les intérêts de l'employeur ou de tiers, et la nature de ces intérêts et des dommages.

74. Dans certaines circonstances, le respect des « règles du jeu » peut s'avérer important. Ces règles – l'exigence d'une notification en temps utile de l'action collective et la nécessité d'avoir d'abord épuisé toutes les autres possibilités (le principe du dernier recours) – ne sont plus évaluées indépendamment des autres aspects de l'affaire. Il ressort de la jurisprudence de la Cour suprême qu'il faut également, dans l'examen d'une action collective, vérifier si les principales règles de procédure ont été respectées. Dans son appréciation, le tribunal devra tenir compte de toutes les circonstances de l'affaire.

## **B – Appréciation du Comité**

75. Le Comité rappelle qu'en vertu de l'article 6§4 de la Charte, les États parties reconnaissent le droit des travailleurs et des employeurs à une action collective en cas de conflits d'intérêts, y compris le droit de grève, sous réserve des obligations qui pourraient résulter de conventions collectives conclues antérieurement. En outre, l'article 6§4 de la Charte ne fait pas obstacle à l'existence d'une législation réglementant l'exercice du droit de grève (Conclusions VIII (1984), Déclaration d'interprétation de l'article 6§4).

76. Le droit de grève est intrinsèquement lié au droit de négociation collective, car il représente le moyen le plus efficace d'obtenir un résultat favorable lors d'un processus de négociation. L'abolition du droit de grève porte atteinte à l'un des éléments essentiels du droit de négociation collective, tel que prévu à l'article 6 de la Charte, et sans lequel le contenu de ce droit est vidé de sa substance même et donc privé de son effectivité.

77. Le Comité rappelle que le droit de grève peut être restreint à condition que toute restriction satisfasse aux conditions énoncées à l'article G de la Charte qui prévoit que les restrictions aux droits garantis par la Charte doivent être prévues par la loi, répondre à un but légitime et être nécessaires, dans une société démocratique, à la protection des droits et libertés d'autrui ou à la protection de l'intérêt public, de la sécurité nationale, de la santé ou de la moralité publiques (Conclusions 2014, Norvège ; voir aussi Conclusions X-1 (1987), Norvège).

78. En prévoyant que les restrictions à la jouissance des droits garantis par la Charte doivent être « prévues par la loi », l'article G de la Charte n'exige pas que ces restrictions soient nécessairement imposées uniquement par des dispositions de lois (voir notamment Confédération européenne des syndicats (CES), Centrale Générale des Syndicats Libéraux de Belgique (CGSLB), Confédération des Syndicats Chrétiens de Belgique (CSC) et Fédération Générale du Travail de Belgique (FGTB) c. Belgique, réclamation n° 59/2009, décision sur le bien-fondé du 13 septembre 2011, §43). La jurisprudence des juridictions nationales peut également répondre à cette exigence à

condition qu'elle soit suffisamment stable et prévisible pour offrir une sécurité juridique suffisante aux parties concernées.

79. L'interdiction de certains types d'actions collectives, voire l'introduction d'une limitation générale par la loi du droit à l'action collective afin d'empêcher les initiatives visant à atteindre des objectifs illégitimes ou abusifs (par exemple, des objectifs qui ne sont pas liés à la jouissance des droits du travail ou qui sont liés à des objectifs discriminatoires) n'est pas nécessairement contraire à l'article 6§4 de la Charte (Confédération suédoise des syndicats (LO) et Confédération suédoise des employés professionnels (TCO) c. Suède, réclamation n° 85/2012, décision sur la recevabilité et le bien-fondé du 3 juillet 2013, §119). Peuvent être limitées ou interdites par la loi les formes excessives ou abusives d'action collective, telles que les blocages prolongés, qui mettraient en péril le maintien de l'ordre public ou limiteraient indûment les droits et libertés d'autrui (tels que le droit des autres travailleurs de travailler ou le droit des employeurs d'exercer une activité rémunérée). Toutefois, une législation nationale qui empêcherait *a priori* l'exercice du droit à l'action collective ou qui n'autoriserait l'exercice de ce droit que dans la mesure où il est nécessaire pour obtenir des normes de travail minimales précises n'est pas conforme à l'article 6§4 de la Charte, car elle porte atteinte au droit fondamental des travailleurs et des syndicats de mener des actions collectives pour la protection des intérêts économiques et sociaux des travailleurs (LO et TCO c. Suède, réclamation n° 85/2012, *op. cit.*, §120).

80. En ce qui concerne la présente affaire, le Comité estime qu'il lui appartient d'examiner si le cadre que la Cour suprême a prévu dans ses arrêts *Enerco* et *Amsta* et qui fait donc partie du droit interne respecte le droit à l'action collective en tant qu'élément fondamental de la négociation collective. Pour ce faire, le Comité estime nécessaire de se référer d'abord à ses évaluations dans le cadre de la procédure de rapport sur la situation aux Pays-Bas.

81. Dans ses Conclusions 2004 et 2006 (Conclusions 2004 et 2006, article 6§4, Pays-Bas), le Comité a considéré que le fait que le juge néerlandais puisse déterminer si le recours à la grève est « prématuré » porte atteinte à la substance même du droit de grève, car il permet au juge d'exercer l'une des prérogatives essentielles des syndicats, celle de décider si et quand une grève est nécessaire. Le Comité a conclu que la situation aux Pays-Bas n'était pas conforme à l'article 6§4 de la Charte au motif que le fait que les juges néerlandais puissent déterminer si le recours à la grève est prématuré constitue une atteinte à la substance même du droit de grève puisque cela permet au juge d'exercer la prérogative des syndicats de décider si et quand une grève est nécessaire.

82. Dans ses Conclusions 2010, le Comité a demandé au Gouvernement de fournir des exemples de jurisprudence démontrant que les exigences de l'article G de la Charte révisée sont prises en compte lorsque les tribunaux examinent si une grève peut être prématurée.

83. Dans ses Conclusions 2014, le Comité a estimé qu'au vu des exemples donnés, les tribunaux néerlandais tenaient effectivement compte des principes énoncés à l'article G de la Charte dans leurs décisions. Le Comité a donc considéré que la situation était conforme à la Charte sur ce point, mais a demandé des informations

actualisées sur tout nouveau développement et sur la jurisprudence des tribunaux concernant cette situation.

84. Dans ses Conclusions 2018, le Comité a pris note de l'arrêt *Enerco*, dans lequel la Cour suprême a interprété le droit de grève en termes généraux et a estimé que les syndicats sont, en principe, libres de décider de la nature de l'action collective, à condition que l'on puisse raisonnablement supposer que l'action qu'ils entreprennent est utile pour favoriser l'exercice de leur droit à la négociation collective. Le Comité a également pris note de l'arrêt *Amsta*, dans lequel la Cour suprême a statué que, bien que des critères tels que « la notification en temps utile » et « l'épuisement préalable de toutes les autres possibilités » puissent encore être appliqués, ils ne sont plus suffisants en soi pour déterminer si une action collective est licite. Ils peuvent donc être pris en compte, mais uniquement dans le cadre d'une décision sur l'applicabilité ou non de l'article G de la Charte. Le Comité a conclu dans ses Conclusions 2018 que la situation aux Pays-Bas suite à la nouvelle jurisprudence de la Cour suprême (arrêts *Enerco* et *Amsta*) était conforme à l'article 6§4 de la Charte.

85. Au vu des éléments détaillés qui lui ont été communiqués par les parties à la présente réclamation, le Comité estime qu'il est nécessaire de revoir sa conclusion de 2018 sur le cadre d'évaluation de la Cour suprême et de procéder à une nouvelle appréciation de la situation.

86. Le Comité rappelle tout d'abord qu'il a toujours – sur la base des *travaux préparatoires* et de l'annexe – établi une distinction entre, d'une part, la *réglementation du droit de grève*, qui peut être autorisée en vertu de l'article 6§4 de la Charte en soi, et, d'autre part, toute autre *restriction* qui doit remplir les conditions énoncées à l'article G de la Charte.

87. En ce qui concerne la réglementation du droit de grève, le Comité a examiné des mesures telles que l'obligation de préavis, les périodes de réflexion et l'obligation de vote (secret) et les a jugées généralement compatibles avec l'article 6§4 sous réserve de certaines limitations (Conclusions XIV-1 (1998), Chypre). Dans le cadre des restrictions, le Comité a examiné un large éventail de mesures, notamment l'intervention des autorités pour interdire ou circonscrire l'action collective (Conclusions 2004, Norvège), la limitation des grèves dans les services essentiels (Conclusions I (1969), Déclaration d'interprétation de l'article 6§4), la limitation des grèves dans certains secteurs, la limitation des grèves concernant certaines catégories de travailleurs, etc. Ces mesures ou situations ont été examinées au cas par cas et, d'une manière générale, le Comité n'a laissé qu'un champ d'application très étroit à ces restrictions qui ne doivent être des exceptions applicables que dans des circonstances extrêmes et qui ne doivent être adoptées qu'en réponse à un besoin social pressant. Des restrictions ont été jugées conformes aux conditions de l'article G lorsque la sécurité nationale était affectée ou lorsque la vie et la santé des personnes étaient en jeu, tandis que des considérations purement économiques ou des préoccupations d'ordre pratique ou organisationnel n'ont pas été considérées comme une justification suffisante pour des restrictions au droit de grève.

88. Deuxièmement, le Comité reconnaît que les arrêts *Enerco* et *Amsta* ont modifié la situation qui prévalait depuis l'arrêt Chemins de fer néerlandais de 1986, en soulignant que la considération première pour décider de la légalité d'une action de

grève est de savoir si cette action peut être considérée comme utile à l'exercice du droit à la négociation collective. Le Comité comprend que cela reflète une reconnaissance du lien intrinsèque entre la négociation collective et l'action collective, ce qui signifie que la grève dans les conflits d'intérêts est, en principe, légale selon le droit néerlandais, comme l'exige l'article 6§4 de la Charte.

89. Troisièmement, le Comité reconnaît également que les « règles du jeu » auxquelles la Cour suprême fait référence ont, le caractère de mesures réglementaires qui peuvent être considérées comme compatibles avec l'article 6§4 de la Charte sans qu'il soit nécessaire de justifier ces mesures par référence à l'article G de la Charte. Toutefois, il va de soi que de telles règles du jeu, en plus d'être claires, précises et prévisibles, doivent être conformes aux principes que le Comité a posés à leur égard (les délais de préavis et de réflexion ne doivent pas être excessivement longs, les procédures de médiation et de conciliation préalables ne doivent pas être trop onéreuses, etc.). En ce qui concerne plus particulièrement la règle ou l'exigence selon laquelle l'action collective des syndicats doit être menée en dernier recours (*ultimum remedium* ou *ultima ratio*), le Comité souligne que si, dans la pratique, l'action collective est généralement menée en dernier recours par les syndicats, il estime que le maintien formel d'une exigence généralisée et absolue de dernier recours pourrait constituer une ingérence excessive dans la liberté des syndicats de déployer les moyens de négociation collective de la manière qu'ils jugent la plus apte à favoriser la réalisation de leurs objectifs légitimes (notamment l'objectif d'obtenir une convention collective prévoyant des conditions de travail aussi favorables que possible.

90. Le Comité note que la Cour suprême a jugé que les règles du jeu, et en particulier la règle selon laquelle une action collective ne doit être entreprise qu'en dernier recours, ne doivent plus être considérées comme des critères indépendants pour évaluer si une action collective est licite. Il note également que la Cour suprême considère que ces règles restent des facteurs importants pour évaluer si une action collective peut être restreinte en référence à l'article G de la Charte (voir §§29-35 ci-dessus, l'arrêt *Amsta*). Le Comité considère que le fait que les juridictions néerlandaises prennent en compte une multitude de facteurs lorsqu'elles procèdent à une analyse de la question de savoir si une action collective peut être restreinte par référence à l'article G de la Charte ne pose pas de problème du point de vue de la Charte. Toutefois, le Comité souhaite souligner que la considération décisive dans une telle évaluation ne peut être, conformément à l'article G de la Charte, que la question de savoir si la restriction est nécessaire, dans une société démocratique, à la protection des droits et libertés d'autrui ou à la protection de l'intérêt public, de la sécurité nationale, de la santé publique ou de la morale.

91. Le Comité considère que dans la majorité des cas mentionnés ci-dessus, les juridictions de première instance ont statué sur une restriction ou une limitation de la grève annoncée. Le Comité observe à cet égard que la Cour suprême, dans l'arrêt *Enerco*, a fait référence au critère de l'acte illégal établi par l'article 6:162 du code civil en ce qui concerne le devoir de diligence qui doit être observé dans la société à l'égard d'un tiers et a estimé que l'action collective peut être restreinte sur la base de l'article G de la Charte lorsqu'une telle restriction est urgemment nécessaire en relation avec le devoir de « bonne conduite sociale envers la personne et les biens d'autrui ». A priori, la notion néerlandaise de « devoir de diligence » en ce sens peut relever de la notion de respect des droits et libertés d'autrui énoncée à l'article G de la Charte et, à

ce titre, le raisonnement de la Cour suprême ne soulève pas en soi de problème de conformité à la Charte.

92. Toutefois, le Comité tient à souligner que le devoir de diligence ne peut aller au-delà des principes qu'il a énoncés à l'égard des droits et libertés d'autrui, en particulier que les restrictions ou interdictions ne peuvent être justifiées que lorsque la grève implique une claire et réelle menace pour la vie, la santé et/ou les libertés des personnes.

93. Après avoir examiné tous les arguments présentés par les parties, le Comité maintient son évaluation faite dans les Conclusions 2018 (voir ci-dessus) et considère que le cadre établi par la Cour suprême dans les arrêts *Enerco* et *Amsta* reconnaît le lien intrinsèque entre la négociation collective et l'action collective, qu'il prévoit expressément que le champ d'application de l'action collective ne doit pas être interprété de manière étroite et qu'il modère le rôle que les règles du jeu avaient l'habitude de jouer dans les décisions des tribunaux concernant l'autorisation ou non d'une action collective. Par conséquent, le cadre d'évaluation de la Cour suprême ne porte pas atteinte, en tant que tel, au droit des organisations de travailleurs et d'employeurs de négocier collectivement, y compris le droit de mener des actions collectives.

94. Sur cette base, le Comité dit qu'il n'y a pas violation de l'article 6§4 de la Charte à cet égard.

## **EN CE QUI CONCERNE L'APPLICATION DU CADRE D'ÉVALUATION DE LA COUR SUPRÊME PAR LES JURIDICTIONS INFÉRIEURES**

### **A – Arguments des Parties**

#### **1. Les organisations auteurs de la réclamation**

95. Le deuxième motif de violation alléguée par les organisations réclamantes porte sur la manière dont les juridictions inférieures ont appliqué le cadre d'évaluation défini par la Cour suprême dans les arrêts *Enerco* et *Amsta* depuis 2014-2015. Les organisations réclamantes estiment que le droit de mener une action collective est excessivement limité par la manière dont les décisions sont rendues dans les procédures de référé devant les juridictions inférieures. La pratique du droit dans les juridictions inférieures des Pays-Bas n'est pas conforme à la jurisprudence du Comité.

96. Selon les organisations réclamantes, le changement d'approche de la Cour suprême dans les arrêts *Enerco* et *Amsta* est double. Premièrement, la Cour suprême évalue la légalité des actions collectives conformément à l'article 6§4, en suivant la jurisprudence du Comité. Deuxièmement, la possibilité de restreindre ou d'interdire une action collective est évaluée sur la base des conditions énoncées à l'article G de la Charte. Ce changement d'approche devrait induire dans les juridictions inférieures un changement d'approche se traduisant par moins de restrictions et d'interdictions. Les organisations réclamantes constatent l'inverse dans la pratique.

97. Selon les organisations réclamantes, les juridictions de première instance et d'appel, notamment les juges de référé, ont adopté le cadre défini par la Cour suprême

depuis les arrêts *Enerco* et *Amsta*. En conséquence, l'urgence sociale et le respect des règles du jeu servent de critères d'évaluation pour restreindre ou interdire l'exercice du droit à l'action collective tel qu'il est défini à l'article 6:162 du code civil néerlandais. Les organisations réclamantes affirment donc que les arrêts de la Cour suprême ont eu un impact considérable sur la possibilité pour les syndicats d'exercer leur droit à l'action collective, y compris les grèves. En outre, cette situation a conduit les syndicats à s'imposer une grande retenue dans l'exercice du droit de grève par crainte d'être frappés par une interdiction.

98. Les organisations réclamantes ont présenté une analyse quantitative et qualitative de l'évolution de la jurisprudence des juridictions inférieures suite aux arrêts *Enerco* et *Amsta* de la Cour suprême. L'analyse quantitative contient une comparaison des arrêts rendus sur une période de cinq ans (2015-2019) avec les jugements rendus sur une même période de cinq ans avant 2015.

99. Les organisations réclamantes déclarent que le nombre de procédures judiciaires dans lesquelles des actions ont été interdites ou fortement restreintes a augmenté à la fois en termes absolus et relatifs. Au cours des cinq années précédant les arrêts *Enerco* et *Amsta*, des interdictions (partielles) ont été imposées par les juges des référés dans 44 % des cas, contre 57 % après les arrêts *Enerco* et *Amsta*. Les chiffres révèlent une augmentation du nombre de jugements par lesquels les juridictions inférieures ont interdit totalement des actions (39%), ainsi que du nombre de jugements dans lesquels les juridictions ont interdit une partie de l'action (18%), la juridiction exprimant un avis sur le fond concernant la durée et/ou la forme de l'action.

100. Dans 19 des 33 décisions rendues par des juridictions inférieures depuis les arrêts *Enerco* et *Amsta*, la grève a été interdite ou assortie de restrictions importantes à l'exercice du droit à l'action collective. Les organisations réclamantes considèrent que dans ces décisions de justice la marge de manœuvre pour l'action collective a été restreinte de manière excessive, au-delà de ce qui est justifié à la lumière du droit fondamental des travailleurs à l'action collective garanti par les articles 6§4 et G de la Charte. Dans le cadre d'évaluation défini par la Cour suprême, les juridictions s'appuient sur un trop grand nombre de facteurs, dont certains ne sont pas pertinents ou appropriés au regard de l'article G de la Charte. En d'autres termes, la mise en balance des intérêts est conçue de manière trop large.

101. Les organisations réclamantes fournissent ensuite une analyse qualitative des affaires émanant des juridictions inférieures, qui ont été classées en fonction de leur nature : (i) restrictions fondées sur l'ordre et la sécurité publics; (ii) restrictions fondées sur les intérêts de tiers; (iii) restrictions fondées sur les intérêts de l'employeur.

(i) Restrictions fondées sur l'ordre et la sécurité publics

102. D'après les organisations réclamantes, la menace potentielle pour la sécurité publique et même l'ordre public sont souvent invoqués en lien avec les intérêts des tiers, généralement des usagers de services comme les voyageurs. Dans les situations pouvant impliquer des risques concrets pour la sécurité, les syndicats s'efforcent de conclure avec les employeurs des accords sur des mesures de sécurité. Ils le font généralement à l'avance afin d'observer les précautions nécessaires et d'éviter ainsi que des problèmes liés à la sécurité ne surviennent. Les organisations réclamantes précisent que dans la majorité des cas où la sécurité est évoquée, il ne

s'agit pas de la « sécurité nationale » mais de celle des usagers. La barre n'est pas placée très haut pour le critère de l'urgence sociale. Les désagréments et les nuisances sont souvent traités comme des problèmes (potentiels) de sécurité et sont donc considérés comme des questions d'urgence sociale.

103. Les organisations réclamantes mentionnent à cet égard l'interdiction totale d'une action impliquant une police spéciale (BOA) des municipalités. Les organisations réclamantes estiment que cette restriction va beaucoup trop loin à la lumière des termes de l'article G de la Charte, qui dispose qu'une restriction ne peut être imposée qu'aux agents de services publics essentiels dont les fonctions, compte tenu de leur nature ou niveau de responsabilité, sont directement liées à la sécurité nationale et à l'intérêt général. En outre, la restriction se justifie uniquement si la vie publique dépend de ces services et dans la mesure où les arrêts de travail pourraient mettre en danger la vie d'autrui ainsi que la sécurité nationale et la santé publique.

104. Les organisations réclamantes évoquent également plusieurs affaires concernant des grèves annoncées dans les aéroports, comme celle du personnel au sol de Schiphol, annoncée pendant les vacances d'été, et la procédure de référé engagée par KLM. Malgré le caractère limité de ces actions, le tribunal a jugé qu'en raison de l'affluence importante durant la période estivale il était suffisamment établi que des dommages en résulteraient parce que des passagers et/ou des bagages risquaient d'être immobilisés à Schiphol.

105. Les organisations réclamantes affirment qu'il s'agit là d'une pratique caractéristique des procédures de référé impliquant des grèves, où des arguments relatifs à la sécurité sont avancés en cours d'audience par les employeurs ou des tiers comme l'aéroport de Schiphol, arguments que le syndicat ne peut réfuter ou contester autrement qu'en les contredisant. Les tribunaux prennent souvent ces arguments pour argent comptant, même s'il s'avère par la suite qu'ils n'étaient ni fondés, ni démontrables.

106. Les organisations réclamantes considèrent que ces décisions montrent clairement que les juridictions inférieures imposent des restrictions qui vont au-delà du champ d'application de l'article G de la Charte. Les tribunaux vérifient si les actions provoquent des perturbations dans la société ou si les restrictions imposées par les intérêts de tiers sont « socialement urgentes », une vérification dérivée de la formule de « l'acte illicite » fondée sur l'article 6:162 du code civil néerlandais. L'expression « *intérêt public et sécurité nationale* », utilisée dans l'article G de la Charte, est interprétée sans évaluer ces concepts en tant que tels et en leur faisant couvrir des notions beaucoup plus larges que ne le permet la nature restrictive de l'article G de la Charte. Ce faisant, un risque potentiel pour la sécurité est parfois jugé suffisant pour interdire ou fortement restreindre une action collective en se fondant sur des généralités, sans justification concrète. Cette démarche s'appuie non sur la notion spécifique de la « sécurité nationale » énoncée à l'article G de la Charte, mais sur un concept nettement plus large, celui des risques pour la sécurité en général.

(ii) Restrictions fondées sur les intérêts de tiers

107. Les organisations réclamantes évoquent les décisions de justice relatives à des actions visant la compagnie aérienne EasyJet, par lesquelles les tribunaux ont limité

les grèves en raison des risques de préjudice pour les intérêts de l'employeur ou de tiers.

108. Le tribunal de première instance a également interdit une grève des chauffeurs dans une entreprise de transport scolaire en invoquant le handicap physique ou autre des enfants concernés (Actions dans le transport scolaire). Le tribunal a estimé qu'il était socialement important que ces élèves puissent effectivement se rendre à l'école tous les jours. Leur intérêt l'emportait sur celui du syndicat dans les actions. La restriction a donc été considérée comme une nécessité urgente. En appel, cette décision a été annulée parce qu'il existait manifestement d'autres moyens de transport.

109. En outre, les organisations réclamautes indiquent que la jurisprudence des juridictions inférieures a qualifié l'incidence des pertes ou (risques de) dommages aux consommateurs de motifs légitime pour interdire ou restreindre une action dans le cadre de la mise en balance des intérêts. Ainsi, pour une entreprise postale néerlandaise chargée de l'envoi de lettres et de colis, y compris pour des magasins en ligne (actions de distribution de courrier pendant la période de Noël), le tribunal a estimé que les intérêts des consommateurs et des magasins en ligne seraient affectés de manière disproportionnée si les cartes de vœux et les cadeaux n'étaient pas livrés dans les délais pendant la période de Noël et n'étaient donc pas reçus à temps par les consommateurs.

110. Les organisations réclamautes soutiennent que ces exemples démontrent que les intérêts des tiers jouent un rôle majeur dans la jurisprudence lorsqu'il s'agit d'interdire ou de restreindre des actions collectives.

(iii) Restriction fondées sur des intérêts de l'employeur

111. Les organisations réclamautes estiment également que la jurisprudence invoque clairement l'intérêt de l'employeur, avec une volonté de limiter ou de prévenir les dommages, pour motiver l'interdiction ou la restriction des actions.

112. Dans l'affaire du groupe de supermarchés *Jumbo* (Actions à la boucherie *Jumbo*), le tribunal a premièrement interdit l'action annoncée parce qu'une grève totale d'une journée à la boucherie du groupe entraînerait un préjudice pour le groupe et les franchisés. La deuxième raison était le risque de détérioration de la viande. Le tribunal a, en outre, estimé que les actions étaient prématurées. La restriction a été imposée par le tribunal pour une longue période, à savoir jusqu'à ce que les discussions avec un acheteur potentiel se concrétisent. L'appel contre ce jugement a été rejeté parce que, *Jumbo* ayant volontairement proposé de payer les frais de justice du syndicat dans les deux cas, le tribunal a décidé que le syndicat n'avait plus d'intérêt dans l'affaire.

113. Les organisations réclamautes considèrent que le tribunal n'a pas reconnu le droit à l'action collective comme un droit fondamental et l'a privé de son efficacité. Seuls les motifs énoncés à l'article G de la Charte peuvent justifier une restriction. Le risque de préjudice pour le groupe et les franchisés ainsi que le risque de détérioration de la viande n'en font pas partie.

114. Un autre exemple où le tribunal a imposé des restrictions trop importantes au droit de grève concerne l'action collective chez le constructeur automobile VDL/*Nedcar*. L'action a été menée dans le contexte des négociations autour d'une convention collective pour l'industrie métallurgique (Actions chez VDL/*Nedcar*). L'entreprise craignait qu'un de ses clients, à savoir BMW, pourrait invoquer les actions comme argument pour réduire les volumes de production de VDL/*Nedcar*. Le tribunal y a vu un risque concret et réel que BMW décide de cesser la production après 2022, ce qui menacerait la pérennité de l'entreprise.

115. Les organisations réclamantes soutiennent qu'en raison du large cadre d'évaluation basé sur l'acte illicite, dans lequel toutes les circonstances de l'affaire sont prises en compte, le contenu et l'objectif de l'article G de la Charte sont complètement ignorés. Les juridictions inférieures perdent de vue que la notion « d'ordre public » dans la Charte doit être interprétée différemment d'une mise en balance générale des intérêts, comme c'est le cas dans la jurisprudence néerlandaise. Il doit s'agir de l'ordre public ou « d'un intérêt social si gravement compromis qu'il constitue une menace pour la société ». Les organisations réclamantes estiment que la pratique des tribunaux impose une restriction inadmissible du droit de grève parce qu'elle va au-delà des limites énoncées à l'article G de la Charte.

116. Les organisations réclamantes indiquent que les juridictions inférieures appliquent le cadre d'évaluation développé par la Cour suprême dans les affaires *Enerco* et *Amsta* dans le cadre du critère de l'acte illicite et sur la base de l'interprétation de l'article G de la Charte. Si les restrictions de l'article G ne sont pas prévues par la loi, comme c'est le cas aux Pays-Bas, les tribunaux peuvent leur donner de la substance par le biais de la jurisprudence. Mais les organisations réclamantes estiment qu'une telle manière de procéder suppose un cadre d'évaluation stable et prévisible.

117. Dans leur réplique aux observations du Gouvernement, les organisations réclamantes se réfèrent à une comparaison de cinq années de jurisprudence, avant et après les arrêts de 2014-2015 de la Cour suprême, qui montre clairement que l'étendue des interventions juridiques a augmenté, car un nombre croissant d'affaires judiciaires aboutissent à une restriction ou à une interdiction de l'action collective. Les conditions fixées par l'article G de la Charte ne sont pas remplies lorsque toutes les circonstances, telles que la nature et la durée de l'action, la relation entre l'action et l'objectif poursuivi par celle-ci, le préjudice causé aux intérêts de l'employeur ou de tiers et la nature des intérêts et du préjudice ainsi que le respect des règles du jeu, peuvent être prises en compte peuvent, séparément ou ensemble, être décisives pour l'imposition d'une restriction ou d'une interdiction d'une grève. Selon les organisations réclamantes, la pluralité des facteurs que le juge peut prendre en considération dans une procédure de référé dépasse les termes de l'article G de la Charte et conduit à l'arbitraire et à une situation où il n'y a pas de jurisprudence stable et prévisible.

## **2. Le Gouvernement défendeur**

118. Le Gouvernement indique également dans ses observations que le droit de grève est réglementé aux Pays-Bas non pas par la loi mais par la jurisprudence. Les parties peuvent engager une procédure de référé dans le cadre d'une action collective. Lorsque le temps est compté, ces procédures sont utilisées pour obtenir une décision

des tribunaux à court ou très court terme. Les deux parties ont la possibilité d'exprimer leur point de vue et ces procédures doivent également être menées dans le respect des principes généraux d'une procédure régulière. Le tribunal doit trouver un équilibre entre, d'une part, l'intérêt du demandeur à obtenir une décision sans délai et, d'autre part, l'intérêt du défendeur à faire respecter les garanties procédurales. Selon le Gouvernement, la procédure de référé aux Pays-Bas répond aux exigences d'un procès équitable au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). Le jugement du tribunal de première instance est susceptible d'appel devant la cour d'appel. Un pourvoi en cassation contre l'arrêt d'une cour d'appel peut ensuite être formé devant la Cour suprême.

119. Le Gouvernement souligne que le droit à l'action collective tel qu'interprété par les juridictions inférieures a été élargi par les deux arrêts de la Cour suprême de 2014 et 2015. Non seulement les syndicats sont libres, en principe, de choisir la forme de grève ou d'autre action collective qu'ils jugent efficace pour exercer leur droit à la négociation collective, mais le non-respect des règles du jeu ne signifie plus automatiquement que l'action est illégale. Depuis 2015 les juridictions inférieures appliquent aux grèves ce cadre établi par la Cour suprême dans ses arrêts de 2014 et de 2015. Les possibilités de recours à l'action collective ont donc été élargies. Les juridictions inférieures néerlandaises ont ensuite examiné dans ce cadre les affaires qui leur ont été soumises, en tenant compte des circonstances spécifiques de chacune. Il appartient aux juridictions nationales, et non au gouvernement, de mettre en balance les intérêts au cas par cas, à la lumière des critères énoncés par la Charte. Une partie qui conteste un jugement d'une juridiction inférieure a la possibilité d'interjeter appel auprès de la cour d'appel et, ensuite, de se pourvoir en cassation auprès de la Cour suprême.

120. Selon le Gouvernement, la jurisprudence des tribunaux inférieurs atteste que les tribunaux tiennent compte de ce cadre d'évaluation modifié dans leurs décisions. Une perte financière substantielle pour l'employeur n'est pas susceptible d'être considérée comme disproportionnée en soi, mais l'existence de risques pour la sécurité ou la santé publique ou la possibilité d'un préjudice grave pour un grand nombre de tiers peuvent justifier d'interdire ou de limiter l'étendue ou la durée d'une grève.

121. Le cadre d'évaluation modifié a conduit à des règles plus strictes d'obligation de présenter des observations factuelles sur les dommages et sur la charge de la preuve. Ainsi, toute personne alléguant l'illégalité d'une grève, qu'il s'agisse de l'employeur ou d'un tiers, doit apporter des preuves suffisamment concrètes sur la nature et l'ampleur des dommages à prévoir.

122. Le Gouvernement indique que, bien que la jurisprudence des juridictions inférieures soit de nature casuistique, ces dernières rendent généralement leurs décisions conformément aux critères d'évaluation de la Cour suprême. La réclamation n'émet des critiques que sur quelques-uns des 35 arrêts. Elle ne conteste donc pas que la majeure partie de cette jurisprudence est conforme à la Charte.

123. S'agissant des chiffres relatifs aux grèves communiqués par les organisations réclamantes, le Gouvernement déclare que leur exactitude est incertaine car il n'est pas possible de retracer entièrement comment les réclamants les ont établis. Le

Gouvernement ne peut donc pas confirmer que leurs chiffres sont corrects. Il souhaite en outre souligner que la fréquence et la durée des grèves dépendent de multiples facteurs qui ne sont pas nécessairement liés au cadre juridique.

124. Quoi qu'il en soit, les données disponibles montrent clairement que la possibilité de faire grève existe aux Pays-Bas et que cette option est effectivement utilisée. Le nombre de jours de grève, que les organisations réclamantes considèrent comme limité, ne signifie pas en soi que le Gouvernement ne garantit pas correctement le droit de grève proprement dit.

## **B – Appréciation du Comité**

125. Le Comité renvoie à ses remarques ci-dessus concernant la portée et le sens de l'article 6§4 et de l'article G de la Charte (§§86-90).

126. Le Comité rappelle (Syndicat CFDT de la métallurgie de la Meuse c. France, réclamation n° 175/2019, décision sur le bien-fondé du 5 juillet 2022, §91) que la Charte énonce des obligations de droit international qui sont juridiquement contraignantes pour les États parties et que le Comité, en tant qu'organe conventionnel, est investi de la responsabilité de procéder à des évaluations juridiques visant à déterminer si les dispositions de la Charte ont été appliquées de manière satisfaisante. Le Comité considère qu'il appartient aux juridictions nationales de statuer sur l'enjeu (*in casu*, une action collective) à la lumière des principes qu'il a énoncés à cet égard ou, selon le cas, au législateur de donner aux juridictions nationales les moyens de tirer les conséquences appropriées quant à la conformité à la Charte des dispositions internes en question (voir *mutatis mutandis*, Confédération des entreprises suédoises c. Suède, réclamation n° 12/2002, décision sur le bien-fondé du 22 mai 2003, §43).

127. Le Comité souhaite souligner qu'il appartient à l'État partie de veiller à ce que les juridictions internes n'agissent pas de manière à porter atteinte à la substance même du droit à l'action collective, privant ainsi ce droit de son effectivité.

128. Le Comité rappelle également qu'« en tant qu'exception applicable uniquement dans des circonstances extrêmes, les restrictions prévues à l'article G de la Charte doivent être interprétées de manière étroite » (Confédération générale du travail de Grèce (GSEE) c. Grèce, réclamation n° 111/2014, décision sur le bien-fondé du 23 mars 2017, §83). Les restrictions doivent répondre à un besoin social pressant et « même dans des circonstances extrêmes, les mesures restrictives mises en place doivent être appropriées pour atteindre le but poursuivi, elles ne peuvent aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre ce but » (GSEE c. Grèce, réclamation n° 111/2014, *op. cit.*, §87). Le Comité a déjà estimé que les restrictions peuvent satisfaire aux conditions de l'article G de la Charte lorsqu'elles sont prévues par la loi et nécessaires, dans une société démocratique, à la protection des droits et libertés d'autrui ou à la protection de l'intérêt public, de la sécurité nationale, de la santé publique ou de la morale (Conclusions 2014, article 6§4, Norvège). Des considérations purement économiques ou des préoccupations d'ordre pratique ou organisationnel (telles que l'annulation de vols et de trains, la pénurie temporaire de certains biens et services, l'augmentation des délais d'attente pour certains services non vitaux, etc.)

ne peuvent à elles seules être considérées comme une justification suffisante des restrictions. sur le droit de grève.

129. Le Comité note que, selon les organisations réclamautes, le nombre de procédures judiciaires dans lesquelles les actions de grève ont été interdites ou limitées a augmenté à la fois en termes absolus et relatifs depuis les arrêts *Enerco* et *Amsta*. Les juridictions inférieures ont rendu 33 décisions sur les actions de grève depuis 2015, dont 19 ont interdit les actions de grève ou ont imposé des restrictions à ces actions (soit dans 57 % des cas). Le Gouvernement déclare à son tour que le fait que les organisations réclamautes ne critiquent qu'un nombre limité de décisions indique que la grande majorité des décisions des juridictions inférieures est conforme à la Charte.

130. Le Comité a examiné les procédures de référé sélectionnées, présentées et analysées par les parties à la réclamation, selon les critères suivants : 1) l'ordre et la sécurité publics, 2) les intérêts des tiers et 3) les intérêts de l'employeur. Sur la base de cet examen, le Comité note que les juridictions inférieures n'appliquent pas toujours le cadre établi par la Cour suprême d'une manière uniforme et cohérente, ce qui conduit à des appréciations parfois divergentes sur les cas où l'action collective devrait être autorisée ou restreinte/interdite dans une société démocratique, en à la lumière de l'article G de la Charte.

131. Le Comité observe en particulier à quel point les considérations dites d'urgence sociale (préoccupations en matière de sûreté et de sécurité publiques) ont eu une influence significative sur les décisions des juridictions inférieures, qui ont pris en compte les éventuelles conséquences négatives des grèves, telles que, par exemple, les aéroports surchargés par les passagers bloqués. Le Comité reconnaît que, dans certains cas, cette notion d'urgence sociale a fait l'objet d'une interprétation large, allant au-delà des situations envisagées par l'article G de la Charte et par la Cour suprême. Cette situation semble indiquer la nécessité d'élaborer et de préciser davantage le cadre afin de mieux guider les juridictions inférieures.

132. Cependant, le Comité observe également que les juridictions inférieures reconnaissent que l'action collective constitue la poursuite de négociations par d'autres moyens, et que le choix des moyens d'action, leur durée et leur communication appartient en premier lieu aux parties au litige. Les juridictions inférieures estiment également que le préjudice économique susceptible d'être subi par l'employeur à la suite d'une action collective est, en règle générale, inhérent à une grève et ne pèse donc pas de manière décisive dans la décision de restreindre ou d'interdire une telle action collective.

133. Le Comité considère que les décisions des juridictions inférieures visant à restreindre ou interdire l'action, – dont certaines ont ensuite été annulées par la cour d'appel, reposent sur une interprétation plus appropriée et fondée sur les principes de l'article 6§4 et de l'article G de la Charte –, ne laissent pas entrevoir l'existence d'un problème systémique dans ce domaine.

134. Sur la base de tout ce qui précède, le Comité dit qu'il n'y a pas violation de l'article 6§4 de la Charte en ce qui concerne l'application du cadre d'évaluation de la Cour suprême par les juridictions inférieures.

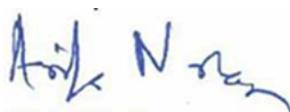
## CONCLUSION

Par ces motifs, le Comité conclut :

- par 14 voix contre 1, qu'il n'y a pas violation de l'article 6§4 de la Charte en ce qui concerne le cadre d'évaluation de la Cour Suprême ;
- par 14 voix contre 1, qu'il n'y a pas violation de l'article 6§4 de la Charte en ce qui concerne l'application du cadre d'évaluation de la Cour Suprême par les juridictions inférieures.



Karin Møhl LARSEN  
Rapporteur



Aoife NOLAN  
Présidente



Henrik KRISTENSEN  
Secrétaire exécutif adjoint

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

## **OPINION SÉPARÉE DISSIDENTE DE CARMEN SALCEDO BELTRÁN**

Je ne suis pas en mesure de souscrire à la décision majoritaire du Comité selon laquelle il n'y a pas de violation de la Charte sociale européenne dans la présente réclamation. Avec le plus grand respect pour l'opinion de mes collègues, je considère que la décision sur le bien-fondé aurait dû déclarer la violation par les Pays-Bas dans les deux griefs qui ont été soumis à l'examen du Comité.

En effet, tous les arguments que je vais présenter tentent de mettre en évidence qu'il manque un cadre stable, effectif et prévisible pour que les organisations syndicales puissent engager, en sécurité et avec tous les garanties juridiques, une action collective.

L'interprétation des dispositions de la Charte par la Cour Suprême et, encore plus, par les juridictions inférieures est si restrictive qu'elle vide le droit de grève de son essence dans la pratique. Apparemment les articles 6§4 et G de la Charte s'appliquent (I). Les juridictions internes, qui sont les responsables de sa mise en œuvre et qui sont souveraines dans la délimitation du droit et de ses conditions, ont incorporé des facteurs tels que « l'urgence sociale » et « des règles du jeu » dans le cadre des restrictions autorisées au droit de grève en vertu de la dernière disposition de la Charte. L'interprétation de la première expression est manifestement large. Quant aux secondes, elles témoignent d'une absence totale de réglementation prévisible, sûre et avec des garanties. Leur marge de manœuvre excède des limites admissibles pour garantir ce droit. À ces deux constats s'en ajoute un troisième, non moins important, celui de l'établissement de procédures (injonction provisoire) dans lesquelles il manque une protection juridictionnelle adéquate.

En arrière-plan, ou même en premier plan, de tout ce contexte d'examen du droit de grève se trouve l'article 6:162 du Code civil néerlandais, celui-ci étant la base générale juridique consacrée à veiller « aux intérêts des tiers -plutôt de l'employeur- » et à la responsabilité pour les « actes illicites ». Deux expressions très controversées et totalement inappropriées délimitent son contenu en ce qui concerne le droit de grève : un « devoir de diligence » et un « devoir de bonne conduite sociale ». Ce dernier devrait être absolument exclu car il correspond à des conceptions dépassées et répressives de ce droit.

Au-delà de la réglementation normative théorique, la réalité dans ce pays, qu'on peut constater dans la jurisprudence, démontre que le droit de grève n'est ni envisagé ni supervisé en tant que valeur démocratique essentielle pour les droits des travailleurs et leurs organisations (II). Bien au contraire, il est limité à un point tel qu'il est presque inexistant, de sorte que le risque de faire une grève et de la voir déclarée illégale est énorme. Il y a un ingérence disproportionnée de l'État, sous forme de restriction, dans l'exercice du droit.

Par conséquent, il y a violation des deux dispositions alléguées par les parties ainsi que de l'article 5 de la Charte, le droit à la liberté syndicale (II et III). L'Etat néerlandais manque à ses obligations positives d'assurer la jouissance du droit, à intervenir dans les relations horizontales (entre les organisations grévistes et les employeurs) et, de plus, à intervenir dans les relations verticales (en ce qui concerne l'interprétation par toutes les juridictions) avec les mesures raisonnables et appropriées pour garantir le

respect effectif du droit de grève, qui lui incombent en vertu de ces dispositions de la Charte.

La décision sur le bien-fondé, elle-même, partage dans certains paragraphes ces constats de violation (§132-134). Or, le Comité, paradoxalement, a conclu à la non-violation sur la base d'une motivation discutable et imprécise, qui, de plus, ajoute une nouvelle condition aux constatations de violation que le traité et la procédure n'exigent pas : son caractère systémique.

Avant d'exposer en détail mes arguments, je souhaiterais souligner une question soulevée par l'une des organisations réclamantes (§74). Dans les conclusions de 2018, le Comité a adopté une conclusion de conformité. La FNV avait soumis des observations au rapport gouvernemental, dans lesquelles elle dénonçait déjà les restrictions<sup>1</sup>. FNV signale au Comité qu'il n'y a aucune référence à ses observations dans les conclusions, doutant que les situations qu'elles ont rapportées soient claires pour le Comité. C'est ce qui a conduit à la présentation de la réclamation collective.

Je mets en exergue que, dans le respect du principe du contradictoire de toutes les procédures de contrôle du Comité (système de rapport et réclamations collectives), il doit analyser, dans les mêmes termes, le document gouvernemental et les observations des syndicats et les organisations non-gouvernementales, surtout si l'on tient compte du fait que les Etats ne fournissent pas, totalement ou partiellement, les informations qui leur sont demandées à plusieurs reprises ni ne répondent à toutes les questions ciblées qui leur sont adressées dans le cadre du système de rapports. Il était pertinent de se prononcer sur ce grief du syndicat. Ne l'ayant pas fait, le Comité aurait dû motiver les raisons de cette omission pour garantir équitablement les droits des parties.

### **I. Cadre normatif: application « théorique » des articles 6§4 et G de la Charte, « réelle » de l'article 6:162 du Code civil et « silencieuse » de la jurisprudence du Comité.**

Aux Pays-Bas, il n'y a pas de reconnaissance constitutionnelle du droit de grève ni un cadre législatif national. Ce vide normatif devrait être comblée par l'application de l'article 6§4 de la Charte. L'arrêt de la Cour Suprême HR, 30-05-1986, n°. 12698: NS a jugé, pour la première fois, son effet direct conformément aux articles 93 et 94 de la Constitution:

« Les dispositions des traités et des décisions des institutions internationales qui, par leur contenu, sont susceptibles de lier toute personne, deviennent obligatoires après leur publication.

— Les dispositions légales en vigueur dans le Royaume ne sont pas applicables

<sup>1</sup> « The text of the Conclusions does not refer to the views of the FNV, nor address the criticisms it raised. As a result, in particular the complainants are unable to ascertain whether and, if so, how these views were taken into account when drafting the Conclusions in 2018. This is one reason for the complainants to submit this collective complaint », Comments by FNV on the 11th national report on the implementation of the European Social Charter submitted by the government of the Netherlands registered by the Secretariat on 23 January 2018, pp. 1-15, <https://rm.coe.int/comments-from-fnv-on-the-11th-report-from-the-netherlands/16807848de>.

des institutions internationales qui sont contraignantes pour toutes les personnes ».

Les tribunaux néerlandais sont souverains et responsables pour en décider les conditions d'exercice depuis longtemps. Ils ont intégré dans leurs décisions l'article G de la Charte, sur les restrictions ou les limitations exceptionnelles admissibles, de même que le principe général du droit civil néerlandais établi à l'article 6 :162, qui stipule :

- « 1. Celui qui commet envers autrui un acte illicite pouvant lui être imputé est tenu de réparer le dommage subi par ce dernier.
2. Sont réputés illicites, sauf fait justificatif, l'atteinte à un droit ainsi que l'acte ou l'omission contraire à une obligation légale ou à une règle non écrite qui énonce ce qui est admis dans le commerce ».

À ce sujet, on peut constater, d'abord, que les juridictions néerlandaises ne prennent en compte ni ne se réfèrent, lorsqu'elles interprètent ces articles, à la jurisprudence du Comité statuée sur les deux dispositions du traité mentionnées (que ce soit les décisions, les conclusions et/ou les observations interprétatives). Le Comité n'a pas jugé cela important. C'est pour cette raison qu'il ne s'est pas prononcé.

Ma première dissidence porte sur cette décision. L'article 93 de la Constitution mentionne expressément la valeur obligatoire des « décisions des institutions internationales ». La non-prise en compte de la jurisprudence adoptée par le Comité est donc paradoxale, remarquable et en plus, consciente.

Il convient de rappeler que le Comité considère qu'il appartient aux juridictions nationales de statuer sur les questions en cause « à la lumière des principes qu'il a énoncés à cet égard » (Confédération des entreprises suédoises c. Suède, réclamation n° 12/2002, décision sur le bien-fondé du 22 mai 2003, §43). Les États sont tenus de respecter la jurisprudence que le Comité établit, telle qu'elle est adoptée dans les conclusions et les décisions sur le bien-fondé, en tant qu'organe conventionnel exclusivement investi de cette responsabilité (Syndicat CFDT de la métallurgie de la Meuse c. France, réclamation n° 175/2019, décision sur le bien-fondé du 5 juillet 2022, §91). Si cette jurisprudence avait été intégrée dans la délimitation des articles et leurs applications à tous les cas d'espèce soulevés, une interprétation aussi restrictive quant au droit garanti et aussi large quant aux restrictions, n'aurait pu être adoptée, à moins que ces juridictions ne la modifient ou ne l'appliquent d'une manière détournée.

En plus, le Comité, dans une certaine mesure, fait sienne cette interprétation, une conséquence qui me semble sérieuse compte tenu de l'exégèse jurisprudentielle des cours néerlandaises, très restrictive du droit.

**II. La valeur « essentielle » du droit de grève garanti par la Charte interprété à l'aune des principes de cohérence externe et interne: violation des articles 5 (droit à la liberté syndicale), 6§4 (droit à la négociation collective) et G (restrictions).**

Le droit à l'action collective général, et notamment le droit à la grève des travailleurs et leurs organisations, en tant que modalité la plus visible et la plus contestée, est une valeur essentielle de la démocratie sociale dans toutes les sociétés. C'est « un instrument pour réguler la démocratie »<sup>2</sup>. Il a servi de « droit à la transformation du droit »<sup>3</sup>. La justice sociale est un défi mondial. Pour y parvenir il est nécessaire de procurer les « méthodes de laisser s'exprimer des points de vue différents »<sup>4</sup>. Il faut garantir le droit et son effectivité car les grèves permettent « qu'advienne une répartition plus juste des fruits du travail. Le droit à la contestation du Droit n'est pas un facteur de désordre juridique, mais, au contraire, de pérennité de cet ordre dans des sociétés »<sup>5</sup>.

J'ai fait cette approche irréfutable puisqu'elle est fréquemment ignorée. Les grèves sont généralement appréciées négativement en raison de l'impact social de leur exercice. Ceci est encore plus évident dans les États comme les Pays-Bas où son utilisation pour la réglementation collective des relations de travail est peu habituelle, encore moins si l'on constate que son examen s'associe à l'application du principe civil sur les « actes illicites » qui perdure. C'est pour cette raison « qu'une grande inégalité s'est installée face au droit de grève, dont sont privés ceux qui en auraient le plus besoin »<sup>6</sup>. Le blocage que ce droit subi depuis longtemps, et qui a conduit à saisir le 10 novembre 2023 la Cour Internationale de Justice, le confirme<sup>7</sup>.

Mon opinion dissidente estime que les Pays-Bas ne respectent pas les articles 6§4 et G de la Charte, sur le droit à la négociation collective et les restrictions admises, tous les deux invoqués par les parties réclamantes. Au surplus, l'article 5 de la Charte, qui garantit le droit à la liberté syndicale, n'est pas non plus respecté. Voici les arguments à l'appui de cette conclusion :

Premièrement, même si les organisations n'ont pas invoqué la dernière disposition, le Comité, sur la base de sa compétence de requalification dans le cadre de l'examen des allégations et du principe *iura novit curia*, applicable en tant qu'organe quasi-juridictionnel, devrait avoir examiné le cas d'espèce au regard de cet article. Le Comité « connaît le droit » et « dit le droit ». Une demande se caractérise par les faits qui y sont allégués et non pas seulement par les moyens juridiques ou les arguments qui y sont invoqués (CEDH, *G.R. v. the Netherlands*, no. 22251/07, §36, 10 janvier 2012 ; CEDH, *Silickienė v. Lithuania*, no. 20496/02, §45, 10 juillet 2012). Les parties dans un litige ne doivent pas mentionner toutes les règles de droit applicables, mais juste prouver, en général, des faits.

La valeur des actions collectives relèvent expressément de l'article 6§4 mais aussi de l'article 5 de la Charte. « Négociation, représentation et action collective forment un triptych nécessaire pour assurer le dialogue social <http://www.pasidenegociationcollective.be> <https://www.reflexions-aysc.alain-supiot.com/du-monde-du-travail/9590288> concevable sans personnes morales habilitées à représenter les intérêts en présence et dotées des moyens de peser effectivement sur les termes de la négociation. Ces

<sup>4</sup> Supiot, Alain, « Savant du monde du travail... », *op. cit.*

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

<sup>6</sup> Supiot, Alain, « Revisiter les droits d'action collective... », *op. cit.* p. 4.

<sup>7</sup> Requête de l'Organisation internationale du Travail (OIT) pour avis consultatif du 10 novembre 2023 <https://www.icj-cij.org/fr/affaire/191>

trois dimensions des relations collectives sont étroitement liées, les unes aux autres, et sont toutes trois affectées par la nouvelle organisation du travail dans le monde »<sup>8</sup>. Sans le droit de grève, « la liberté d'association serait un terme creux, un droit vide de sens (...), permettre aux gouvernements de croire qu'ils peuvent ratifier la convention n° 87 et prétendre promouvoir la liberté d'association tout en conservant une capacité illimitée à réglementer l'action syndicale est dangereux. La question pertinente est de savoir s'il peut y avoir une liberté d'association [y compris la liberté syndicale] sans droit de grève. L'histoire l'a démontré, la réponse est non »<sup>9</sup>.

Deuxièmement, la Charte doit être lue à l'aune des principes de *cohérence ou d'harmonie externe*. Le Comité interprète les droits et libertés définis par la Charte à la lumière de la réalité actuelle (*Fondation Marangopoulos pour les droits de l'homme* c. Grèce, réclamation n° 30/2005, décision sur le bien-fondé du 6 décembre 2006, §194), *des instruments internationaux ainsi que de l'interprétation donnée à ces traités par leurs organes de régulation respective* (*Fédération européenne des associations nationales de travail avec les sans-abri* (FEANTSA) c. France, réclamation n° 39/2006, décision sur le bien-fondé du 5 décembre 2007, §64), tant il est vrai que la Charte est *un instrument vivant*. Cela signifie que la Charte doit être interprétée en fonction de ce contexte, c'est-à-dire, le droit et la pratique internationale, dont elle fait partie intégrante (article 31§3 c) de la Convention de Vienne sur le Droit des traités, 1969 (CEDH, *Golder c. Royaume-Uni*, no 4451/70, 21 février 1975, §§30 et 35).

La décision sur le bien-fondé contient une section sur les "Textes internationaux applicables". Elle fait référence aux articles et traités sur le droit à la liberté d'association.

Dans cet esprit, la Cour européenne des droits de l'homme examine le droit à la grève sous l'angle de la liberté d'association, la liberté syndicale n'est pas un droit indépendant, mais un aspect particulier de la liberté d'association reconnue par l'article 11 de la Convention (*Manole et «Les Cultivateurs Directs de Roumanie»* c. Roumanie, n° 46551/06, § 57, 16 juin 2015, *Humpert et Autres* c. Allemagne, n° 59433/18, 59477/18, 59481/18 et 59494/18, §98, 14 décembre 2023). En droite ligne de ces principes directeurs, la Cour, au fil de sa jurisprudence, a dégagé une liste non exhaustive des éléments essentiels constitutifs de la « liberté syndicale », parmi lesquels figurent, (...) le droit pour un syndicat « de chercher à persuader l'employeur d'écouter ce qu'il a à dire au nom de ses membres ; de plus, compte tenu des évolutions du monde du travail, le droit de négociation collective avec l'employeur est devenu (...) l'un de ces éléments essentiels (*Norwegian Confederation of Trade Unions (LO) et Norwegian Transport Workers' Union (NTF) c. Norvège*, n° 45487/17, § 95, 10 juin 2021, *Sindicatul « Păstorul cel Bun » c. Roumanie*, n° 2330/09, § 135, et *Demir et Baykara c. Turquie*, n° 34503/97, §§ 145 et 154) ». L'article 11 de la Convention garantit aux membres d'un syndicat, en vue de la défense de leurs intérêts, « le droit à ce que leur syndicat soit entendu (...) ». Ce qu'exige la Convention, c'est que le droit interne permette aux syndicats, selon des modalités non contraires à l'article 11, de « lutter pour défendre les intérêts de leurs membres » (*Sindicatul*

<sup>8</sup>Supiot, Alain « Vers un ordre social international ? », *L'Économie politique*, vol. n° 11, no. 3, 2001, pp. 37-61.

<sup>9</sup> Bellace, Janice, "ILO Convention no. 87 and the right to Strike in an era of global trade", *Comparative labor law and policy journal*, n° 3, 2018, p. 528. Vogt, Jeffrey, Bellace, Janice, Compa, Lance, Ewing, Keith David, Hendy, John, Lörcher, Klaus and Novitz, Tonia, *The Right to Strike in International Law*, 2020, Hart Publishing.

Le droit de grève représente, pour les syndicats, un moyen de faire entendre leur voix et un outil important aux fins de la protection des intérêts professionnels de leurs membres, et, pour les travailleurs syndiqués, un outil important aux fins de la défense de leurs intérêts (voir *Hrvatski liječnički sindikat c. Croatie*, n° 36701/09, §59, 27 novembre 2014, *Fédération des syndicats de travailleurs offshore et autres c. Norvège*, n° 38190/97, et *Ognevenko c. Russie*, n° 44873/09, § 70, pour des affaires dans lesquelles la Cour a mis en avant l'importance du droit de grève en tant qu'instrument entre les mains des syndicats, et voir *Enerji Yapı-Yol Sen c. Turquie*, n° 68959/01, §24, et *Junta Rectora del Ertzainen Nazional Elkartasuna (ER.N.E.) c. Espagne*, n° 45892/09, § 32, où la Cour a mis l'accent sur l'importance que le droit de grève revêt pour les membres d'un syndicat ; voir aussi, plus généralement, *Ognevenko*, op. cit., §55, où la Cour a insisté sur la dualité de la notion d'action syndicale – en ce qu'elle est un droit aussi bien pour les syndicats que pour leurs membres). Le droit de grève est clairement protégé par l'article 11 dès lors qu'un ou plusieurs syndicats sont à l'origine de l'appel à la grève (*National Union of Rail, Maritime and Transport Workers c. Royaume-Uni*, n° 31045/10, §84, *Association of Academics c. Islande*, n° 2451/16, § 24, et *Bariş et autres c. Turquie* (déc.), n° 66828/16 et 31 autres, §45, 14 décembre 2021).

Dans les mêmes termes, l'OIT garantit le droit de la grève sur la base de la Convention n° 87, relative à la liberté syndicale et la protection du droit syndical. L'article 3 reconnaît aux organisations de travailleurs et d'employeurs le droit d'élaborer leurs statuts et règlements administratifs, d'élire librement leurs représentants, « d'organiser leur gestion et leur activité, et de formuler leur programme d'action ». Le droit de grève « est un corollaire indissociable du droit syndical protégé par la convention n° 87 » ; « le droit de grève et celui d'organiser des réunions syndicales sont des éléments essentiels du droit syndical » ; « le Comité a toujours reconnu aux travailleurs et à leurs organisations le droit de grève comme moyen légitime de défense de leurs intérêts économiques et sociaux (Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du Bureau international du Travail, 2018, §§ 751-754 ; Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du Bureau international du Travail, 2006, Plainte 2473, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Rapport 346, §1532 ; Plainte 2838, Grèce, Rapport 362, §1077).

En conséquence, il s'imposait au Comité de réaliser l'examen en tenant compte, non seulement en citant ces « Textes internationaux applicables » d'une façon théorique, mais en adoptant une approche compatible avec eux sur la base aussi de l'article 5, ce qui n'excluait pas une décision qui comporte un standard de protection plus élevé.

Troisièmement, la Charte doit être lue à l'aune des principes de *cohérence ou d'harmonie interne*. Les droits énoncés dans la Charte ne sont pas définis comme des compartiments indépendants, mais sont étroitement liés les uns aux autres. L'objet et le but de la Charte, instrument de protection des droits de l'homme, consiste à protéger des *droits non pas théoriques mais effectifs* (*Commission internationale de juristes c. Portugal*, réclamation n° 1/1998, décision sur le bien-fondé du 9 septembre 1999, §32). C'est précisément cette effectivité celle qui détermine et demande les synergies entre les dispositions du traité et une interprétation du Comité cohérente à cet égard.

Ceci est confirmé par la jurisprudence précédente du Comité. Ainsi, lors de l'examen de l'article 5, il fait référence aux « prérogatives syndicales ». Je rappelle que le Comité a signalé que cette expression signifie « le droit d'exprimer des revendications concernant les conditions de travail et de rémunération, le droit d'accès aux lieux de travail et le droit de réunion et d'expression » (*Conseil Européen des Syndicats de Police* c. Portugal, réclamation n° 11/2001, décision sur le bien-fondé du 21 mai 2022, §40). De même, le Comité a précédemment considéré que le droit d'exprimer des revendications sur les conditions de travail était en parallèle garanti par l'article 6§2 dans le cadre du droit de négocier collectivement (*Confédération européenne de Police* (EuroCOP) c. Irlande, réclamation n° 83/2012, décision sur le bien-fondé du 2 décembre 2013, §83). Donc, les droits relèvent de plusieurs dispositions.

Avec tout le respect qui est dû à l'opinion de la majorité des membres du Comité, l'application de ces précédents jurisprudentiels, en termes d'interprétation des dispositions de la Charte, aurait dû, à mon humble avis, être effectuée aussi entre l'article 6§4 et l'article 5 de la Charte. Ces deux dispositions se recoupent partiellement sur plusieurs aspects. De nos jours, ce sujet a une importance capitale. Le Comité a perdu une occasion importante de consolider le droit fondamental de grève dans sa jurisprudence en affirmant clairement qu'il relève du droit à la liberté syndicale et du droit à la négociation collective.

### **III. L'application dans le cas d'espèce des droits et des garanties des articles 6§4 et G de la Charte : violations qu'en résultent.**

L'article 6§4 de la Charte engage aux Parties à respecter « 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 ». Outre le droit de grève, cet article recouvre d'autres types d'actions menées par les travailleurs ou les syndicats, notamment les blocus ou les piquets de grève (*Confédération générale du travail de Suède* (LO) et *Confédération générale des cadres, fonctionnaires et employés* (TCO) c. Suède, réclamation n° 85/2013, décision sur la recevabilité et le bien-fondé du 3 juillet 2013, §117).

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

conditions minimales (LO et TCO c. Suède, réclamation n° 85/2013, *op. cit.*, §§109-120).

Le Comité fait valoir que l'Annexe à la Charte dispose, à propos de l'article 6§4, 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 ». Cela signifie que, même si le droit des syndicats de mener des actions collectives n'est pas un droit absolu, une éventuelle restriction de ce droit ne peut être jugée conforme à l'article 6§4 de la Charte qu'à la condition - comme indiqué à l'article G -, qu'elle (a) soit prévue par la loi, (b) poursuive un but légitime, à savoir la protection des droits et libertés d'autrui, de l'ordre public, de la sécurité nationale, de la santé publique ou des bonnes mœurs, et (c) est nécessaire, dans une société démocratique, pour réaliser ce but – en d'autres termes, la restriction doit être proportionnée au but légitime poursuivi » (LO et TCO c. Suède, réclamation n° 85/2013, *op. cit.*, §§118-120)

Les restrictions ne peuvent être admises que « dans des conditions bien précises » (EuroCOP c. Irlande, réclamation n° 83/2012, *op. cit.*, §31; *Confédération générale du travail* (CGT) c. France, réclamation n° 155/2017, décision sur le bien-fondé du 14 septembre 2022, §55; Conclusions I - Observation interprétative - article 6§4).

À ce sujet, il faut rappeler que le Comité a statué que les règles juridiques relatives à l'exercice de libertés économiques établies par les Etats parties de manière directe (droit interne) ou indirecte (*via* la législation de l'Union européenne) doivent être interprétées de façon à ne pas imposer de restrictions disproportionnées à l'exercice des droits des travailleurs tels qu'ils figurent, non seulement dans la Charte, mais aussi dans les textes de loi nationaux, dans la législation de l'Union européenne et dans d'autres instruments normatifs internationaux ayant force contraignante. La réglementation nationale et communautaire régissant l'exercice de ces libertés doit être interprétée et appliquée en tenant compte de l'importance fondamentale du droit des syndicats et de leurs adhérents de s'attacher à la fois à protéger et améliorer les conditions de vie et d'emploi des travailleurs, et de chercher à assurer l'égalité de traitement de ces derniers, indépendamment de leur nationalité ou pour tout autre motif. (LO et TCO c. Suède, réclamation n° 85/2013, *op. cit.*, §118).

Les libertés du marché ne peuvent être traitées, du point de vue du système de valeurs, des principes et des droits fondamentaux consacrés par la Charte, comme ayant *a priori* une valeur plus grande que les droits essentiels des travailleurs, en ce compris le droit de recourir à l'action collective pour réclamer que leurs droits et intérêts économiques et sociaux soient davantage et mieux protégés. De plus, aucune restriction à l'exercice de ce droit ne doit empêcher les syndicats de mener des actions collectives pour améliorer les conditions d'emploi des travailleurs, notamment leur rémunération, et ce quelle que soit leur nationalité (LO et TCO c. Suède, réclamation n° 85/2013, *op. cit.*, §120).

Le Comité relève que la jurisprudence du Comité d'experts de l'OIT dispose que, si le droit de grève est soumis à des restrictions ou à une interdiction, les travailleurs, ainsi privés d'un moyen essentiel de défendre leurs intérêts socio-économiques et professionnels, doivent se voir offrir des garanties compensatoires, par exemple des procédures de conciliation et de médiation conduisant, en cas d'impasse, à des mécanismes d'arbitrage jugés fiables par les parties concernées (OIT, Recueil des

décisions et principes du Comité de la liberté syndicale 1996, §547 ; Organisation européenne des associations militaires (EUROMIL) c. Irlande, réclamation n° 112/2014, décision sur le bien-fondé du 12 septembre 2017, §112).

### **III.1. L'interprétation manifestement imprévisible et large des « règles de jeu » par les juridictions sur la base de sa condition procédurale.**

Sur la base de la jurisprudence précitée, le Comité a signalé que toute restriction au droit de grève doit être conforme aux exigences de l'article G de la Charte, à savoir qu'elle doit être prévue par la loi, poursuivre un but légitime et être nécessaire dans une société démocratique, en plus que « précise ». Je remarque que le Comité a noté que cela « s'applique également aux restrictions de nature procédurale » (CGT c. France, réclamation n° 155/2017, *op. cit.*, §56).

L'article G n'exige pas que de telles restrictions doivent nécessairement être imposées uniquement par la loi écrite. La jurisprudence des tribunaux nationaux peut aussi satisfaire à cette exigence, « à condition qu'elle remplisse les critères de stabilité et de prévisibilité nécessaires afin d'assurer une sécurité juridique suffisante pour les parties concernées » (Confédération Européenne des Syndicats (CES), Centrale Générale des Syndicats Libéraux de Belgique (CGSLB), Confédération des Syndicats chrétiens de Belgique (CSC), Fédération Générale du Travail de Belgique (FGTB) c. Belgique, réclamation n° 59/2009, décision sur le bien-fondé du 13 septembre 2011, §43).

Les tribunaux néerlandais ont établi des « règles du jeu » (*spelregels*) pour déterminer la légalité ou non d'une action collective. Il en existe principalement deux: d'un côté, un préavis en temps utile ; d'un autre côté, l'appel à la grève ne doit être lancé qu'après l'épuisement de toutes les autres possibilités (en d'autres termes, en dernier recours ou *ultimum remedium*). Les deux sont vérifiées par les tribunaux dans le cadre d'une procédure en référé.

La ligne de frontière entre les règles de procédure et les restrictions au droit est imprécise. Mais elle est essentielle, car les premières ne font pas l'objet d'un examen aussi rigoureux que les secondes en vertu de l'article G. On peut facilement en déduire qu'on tente de qualifier les conditions dans le premier groupe, évitant ainsi l'examen plus strict que si l'on fait de même avec les secondes. Apparemment, une réglementation du droit de grève est autorisée par l'article 6§4. Cependant, son contenu peut être une restriction et doit donc répondre aux conditions de l'article G.

A mon avis, c'est la situation du droit de grève aux Pays-Bas, mais pas tant en raison du contenu de ces « règles du jeu » *stricto sensu*, qu'en raison de leur manque de précision, qui est laissé à la seule appréciation du juge ou du tribunal dans le cadre d'une procédure en référé. Elles devraient être claires, précises et prévisibles pour être conformes à la Charte. Aucune de ces caractéristiques n'est remplie. Toutefois, le Comité a estimé qu'il n'y avait pas de violation.

C'est une contradiction manifeste avec sa jurisprudence précédente. Dans ses conclusions 2004 et 2006 (Conclusions 2004 et 2006, article 6§4, Pays-Bas), le Comité a considéré que le fait que le juge néerlandais puisse déterminer si le recours à une grève est « prématuré », porte atteinte à la substance même du droit de grève, car il permet au juge d'exercer l'une des prérogatives essentielles des syndicats, celle

de décider si et quand une grève est nécessaire. Sur la base de cet argument, je ne partage pas non plus la conclusion de 2018, dans laquelle le Comité, suite à la nouvelle jurisprudence de la Cour suprême (arrêts *Enerco* et *Amsta*), la situation a été déclarée conforme à l'article 6§4 de la Charte.

Il appartient aux tribunaux néerlandais de déterminer dans les cas d'espèce si le délai de préavis a été respecté. La seule information que les parties connaissent sur les délais de préavis et de réflexion est qu'ils « ne doivent pas être excessivement longs », mais rien de plus.

Il en va de même pour la règle ou l'exigence selon laquelle l'action collective des syndicats doit être menée en dernier ressort. Quand peut-on considérer que toutes les voies de négociation ont été épuisées, quelles sont les procédures déterminées, sont-elles obligatoires, les règles respectent-elles de manière égale les garanties d'une procédure équitable pour les deux parties ? Il n'y a pas de réponse. Une fois de plus, ce sont les tribunaux néerlandais qui en décident.

Dans la décision sur le bien-fondé, le Comité est conscient de cette situation lorsqu'il estime que « le maintien formel d'une exigence généralisée et absolue de dernier recours pourrait constituer une ingérence excessive dans la liberté des syndicats de déployer les moyens de négociation collective de la manière qu'ils jugent la plus apte à favoriser la réalisation de leurs objectifs légitimes (notamment l'objectif d'obtenir une convention collective prévoyant des conditions de travail aussi favorables que possible) » (§90).

Toutefois, il n'adopte pas une décision de violation de cette règle procédurale, clairement contraire à la Charte, en considérant que les juridictions néerlandaises prennent en compte « une multitude de facteurs » dans le cadre d'une analyse approfondie visant à déterminer si une action collective est licite (§90). Je regrette de ne pas partager ce point de vue. Nous sommes confrontés à deux règles essentielles, qui conditionnent de manière significative la qualification de la grève. Ces autres facteurs ne jouent pas ce rôle, car ils sont secondaires.

L'imprécision des deux règles du jeu est, d'une part, évidente et, d'autre part, elles ne sont délimitées que par les tribunaux au cas par cas, sachant qu'une conception restrictive du droit est habituelle. Sans ignorer le fait qu'il s'agit d'une procédure en référé, dans laquelle je n'apprécie pas l'examen approfondi indiqué, après une analyse des arrêts qui ont été pris en compte dans la décision. Les décisions des juridictions nationales adoptées en application de ces règles n'assurent pas une sécurité juridique pour les parties concernées, que la jurisprudence du Comité demande (CES, CGSLB, CSC et FGTB c. Belgique, réclamation n° 59/2009, op. cit., §43)

Il est conforme à la Charte de laisser une marge de manœuvre aux juridictions, mais ce qui n'est pas conforme, c'est qu'elles disposent d'une discrétion absolue, susceptible de devenir arbitraire, pour déterminer les règles du jeu, en fonction du cas d'espèce. À cela il faut ajouter la procédure prévue pour leur contrôle, qui ne garantit pas le droit à une protection juridictionnelle effective dans son intégralité. Aussi, le déroulement procédural se présente-t-il insuffisant pour préserver la légalité des droits des Parties. Le risque de la production de décisions judiciaires contradictoires est

évident en l'absence d'une législation spécifique et de l'imprécision mentionnée ci-dessus.

### **III.2. L'annulation par les juridictions de l'impact social de la grève sur la base de la caractérisation de tous les services en tant qu'essentiels et les intérêts des tiers (urgence sociale, devoir de diligence et bonne conduite sociale)**

Le Comité a statué que le droit de grève peut être restreint dans les conditions énoncées à l'article 31 de la Charte de 1961, c'est-à-dire, qu'elles soient prescrites par la loi, poursuivent un but légitime et soient nécessaires dans une société démocratique pour la protection des droits et libertés d'autrui ou pour la protection de l'intérêt public, de la sécurité nationale, de la santé publique ou de la morale. L'interdiction des grèves dans les secteurs essentiels à la communauté est réputée à des fins légitimes, car les grèves dans ces secteurs pourraient constituer une menace pour l'intérêt public, la sécurité nationale et / ou la santé publique. Cependant, la simple interdiction des grèves même dans des secteurs essentiels – en particulier lorsqu'ils sont définis de manière extensive, comme les secteurs de « l'énergie » ou de « la santé » – n'est pas considérée comme proportionnée aux besoins spécifiques de chaque secteur. Tout au plus, l'introduction d'une exigence de service minimum dans ces secteurs pourrait être considérée comme conforme à l'article 6§4 (*Matica Hrvatskih Sindikata c. Croatie*, réclamation n° 116/2015, décision sur le bien-fondé du 21 mars 2018, §114).

Si on examine les cas d'espèce que les tribunaux néerlandais ont analysés, il est facile de voir qu'ils ont fait une interprétation très large, d'une part, des activités qui font l'objet de la grève et, d'autre part, des intérêts des tiers. Les expressions que les Cours mentionnent pour justifier les restrictions, telles que « la bonne conduite sociale » ou le « devoir de diligence », mettent manifestement une marge d'interprétation sans limite et facile pour laisser le droit de grève sans effectivité. Je note qu'un devoir de diligence implique généralement l'obligation d'accomplir quelque chose (dans le cas présent, le droit de grève) avec attention, prudence et soin, en tenant compte de manière appropriée des différentes circonstances qui prévalent. En ce qui concerne la « bonne conduite sociale envers la personne et les biens d'autrui », je me demande comment cette expression peut être placée dans le contexte d'un droit de grève, si l'on veut que celui-ci soit effectif. Toute grève impacte socialement.

Les deux expressions seraient susceptibles d'apporter un soutien absolu à toutes les décisions des juridictions soit pour empêcher une grève à certaines dates, soit en fixant des prestations minimales si élevées qu'elles annulent l'impact social, soit pour la déclarer illégale.

Pour le vérifier, je vais procéder à l'analyse d'une des activités évoquées par les réclamants et que le Comité incorpore dans la décision: la grève des travailleurs des services postaux. Pour ce faire, je vais me servir d'une des procédures en référé que la décision sur le bien-fondé mentionne (Tribunal de La Haye, 13 décembre 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:15444) et, en plus, j'ajoute une plus récente, Tribunal de La Haye, 22 décembre 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:13241). Dans les deux cas, PostNL a saisi la justice pour demander l'interdiction. Dans la seconde, une société (Sorgente) spécialisée dans la nutrition médicale, qui utilise les services de la poste pour la livraison de ses produits, se joint à la demande.

Les deux portent sur la légalité d'une grève déclenchée en période de forte activité, les fêtes de fin d'année (Noël et Nouvel An), le *Black Friday* et la Saint-Nicolas (*Sinterklaas*). Les entreprises ont mentionné l'impact des grèves sur un groupe de personnes très vulnérables en raison du matériel médical et des documents médicaux. Le syndicat a proposé des alternatives pour pouvoir faire la grève sans affecter ces produits (compte tenu des difficultés à distinguer les colis, il a offert une garantie de livraison dans le cadre du service minimum, en l'obtenant sur la base du retrait juste de ces colis). La suggestion n'a pas été acceptée.

Dans les deux cas, la décision a été de suspendre la grève jusqu'au 6 janvier. C'est-à-dire, elle a été interdite à certaines dates. C'est une violation du droit à la grève très claire.

Il ne peut être indifférent que PostNL indique expressément dans ses observations qu'il s'agit des « périodes pic d'activité », où « le chiffre d'affaires est le plus élevé », de la nécessité de livrer les colis à temps pour que les clients « ne perdent pas la confiance » et du « désavantage » que l'entreprise subit par rapport à ses concurrents s'il y a une grève. Il s'agit là d'intérêts économiques qui, à mon avis, constituent le véritable fondement de la demande.

En conclusion, j'estime que l'impossibilité d'organiser des grèves pendant certaines périodes, qui s'accompagne en outre d'une caractérisation très large de ce qui est un service essentiel en raison du privilège accordé aux intérêts de tiers, qui sont plutôt ceux des entreprises concernées, par opposition au droit fondamental de grève et à sa valeur essentielle en tant qu'instrument pour les organisations syndicales et le droit à la négociation collective, n'est point convaincante.

### **III. La «reconnaissance» de «divergences», «d'incohérences» et «d'interprétations larges des restrictions» par les juridictions inférieures: un problème « systémique »**

Le Comité, après avoir examiné les arrêts des juridictions inférieures, a noté qu'elles n'appliquent pas toujours le cadre établi par la Cour suprême « d'une manière uniforme et cohérente », ce qui « conduit à des appréciations parfois divergentes » sur les cas où l'action collective devrait être autorisée ou restreinte/interdite (§131). Le Comité a reconnu que, « dans certains cas, cette notion d'urgence sociale a fait l'objet d'une interprétation large », allant au-delà des situations envisagées par l'article G de la Charte et par la Cour suprême (§132). Cette situation semble indiquer « la nécessité d'élaborer et de préciser davantage le cadre afin de mieux guider les juridictions inférieures » (§132).

Bien que le Comité constate ce contexte, il n'adopte pas une décision de violation de la Charte. Les raisons en sont essentiellement deux : d'une part, parce que « certains d'entre eux sont annulés par les cours d'appel » ; d'autre part, parce qu'ils « ne laissent pas dans l'ensemble entrevoir l'existence d'un problème systémique » dans ce domaine.

Avec tout le respect qui est dû à l'opinion de la majorité des membres du Comité la décision aurait dû constater une violation. Premièrement, le Comité a constaté une violation du traité. La « confiance » dans le fait que les cours d'appel annuleront les excès d'interprétation de la première instance est surprenante et paradoxale, puisqu'il a noté qu'il y a « incohérences et divergences ». Je me demande ce qui se passe si cette annulation n'a pas lieu. La conséquence est claire : plusieurs dispositions du traité sont violées et la décision du Comité sur le bien-fondé est une non-violation.

En même temps, il contredit la jurisprudence mentionnée précisément au début de l'argumentation de ce grief dans laquelle il est dit que le Comité est l'organe « investi de la responsabilité de procéder à des évaluations juridiques visant à déterminer si les dispositions de la Charte ont été appliquées de manière satisfaisante » (§127). Il lui appartient exclusivement de vérifier si la jurisprudence ainsi élaborée est conforme aux exigences de la Charte (Conclusions I, Observation interprétative, article 6§4). Dans le cas d'espèce, s'agissant d'une responsabilité et d'une obligation relevant de sa compétence exclusive, il n'a pas réalisé son travail de contrôle.

Deuxièmement, je ne peux pas souscrire à la justification selon laquelle, même s'il y a des violations, il ne s'agit pas « d'un problème systémique ». À mon avis, cela n'est pas cohérent ni respecte le cadre normatif (la Charte et le Protocole régissant la procédure des réclamations collectives). Ce raisonnement ajoute une nouvelle condition à la procédure qui n'est pas prévue. La réclamation a été admise, compte tenu de son caractère collectif. Avec cet argument, le Comité ajoute que, de plus, pour statuer sur une violation, ce caractère doit être systémique. Aucun document réglementaire ne l'exige. J'ajoute deux arguments de plus. D'une part, son imprécision. Personne ne connaît les critères selon lesquels le Comité décide qu'il y a ou non violation systémique. Combien de violations des dispositions faut-il pour qu'une violation soit considérée comme systémique par le Comité ? Où se trouve la ligne de division qui détermine qu'une violation du traité est systémique ou ne l'est pas ?

D'autre part, cette considération ignore le droit de grève lui-même et son impact. Ce droit est individuel, mais il est exercé collectivement. Une seule violation peut affecter de nombreux travailleurs. Le Comité, ayant noté l'existence d'interprétations larges des restrictions, n'a pas évalué combien de travailleurs ont été privés de leur droit et/ou exige que la violation soit récurrente. Même ces deux conditions sont présentes dans le cas d'espèce.

Il peut y avoir juste une violation du droit, mais elle peut présenter un impact significatif. Les statistiques officielles le confirment. Le nombre de grèves n'est peut-être pas élevé, mais les travailleurs affectés en sont des milliers. En conséquence la violation collective est significative et suffisante pour apprécier une violation du droit de grève<sup>10</sup>:

Year	Labour strikes	WORKERS INVOLVED (X 1,000)	Working days lost (x 1,000)
1999	24	58.9	75.8
2000	23	10.3	9.4
2001	16	37.4	45.1

<sup>10</sup> Statistics Netherlands, <https://www.cbs.nl/en-gb/news/2023/18/more-strikes-but-fewer-strikers-in-2022>

<b>2002</b>	16	<b>28.6</b>	245.5
<b>2003</b>	14	<b>10.8</b>	15.0
<b>2004</b>	12	<b>104.2</b>	62.2
<b>2005</b>	28	<b>29.0</b>	41.7
<b>2006</b>	31	<b>11.3</b>	15.8
<b>2007</b>	20	<b>20.7</b>	26.4
<b>2008</b>	21	<b>51.9</b>	120.6
<b>2009</b>	25	<b>3.6</b>	4.6
<b>2010</b>	21	<b>14.1</b>	59.2
<b>2011</b>	17	<b>47.1</b>	22.0
<b>2012</b>	18	<b>89.6</b>	219.4
<b>2013</b>	24	<b>4.5</b>	19.4
<b>2014</b>	25	<b>10.2</b>	40.9
<b>2015</b>	27	<b>42.4</b>	47.6
<b>2016</b>	25	<b>10.6</b>	19.2
<b>2017</b>	32	<b>146.9</b>	306.3
<b>2018</b>	28	<b>33.7</b>	239.1
<b>2019</b>	26	<b>318.7</b>	391.0
<b>2020</b>	9	<b>105.0</b>	211.0
<b>2021</b>	22	<b>28.2</b>	59.3
<b>2022</b>	33	<b>16.5</b>	39.4

Si ces données montrent que la violation a un impact collectif, l'exemple spécifique que j'ai analysé dans le paragraphe précédent le confirme : la grève dans les services postaux. Les travailleurs de PostNL ne peuvent pas exercer actuellement son droit de grève à certaines dates. Selon le site web, 37.000 personnes sont employées. Puisqu'il y a, à mon avis, une interprétation excessive de la restriction, c'est-à-dire une violation du droit, en principe, la négation du droit affecte tous les employés, indépendamment du fait qu'ils l'exercent ou non. J'ai également présenté deux cas dans lesquels il n'a pas été autorisé de déclencher une grève, avec des arguments qui ne sont pas conformes au traité.

Pour tous ces motifs, je considère que le Comité aurait dû conclure qu'il y a violation des articles 6§4, G et 5 de la Charte à plusieurs égards dès lors qu'il y a une ingérence de l'État, moyennant les juridictions internes, dans l'exercice effectif du droit de grève, sous forme de restrictions disproportionnées, établissant l'exigence de conditions imprécises ainsi qu'en faisant prévaloir les droits des tiers sur la base de conditions qui annulent sa mise en œuvre.