

**LA MISE EN ŒUVRE DES DROITS SOCIAUX DE LA CHARTE  
SOCIALE EUROPÉENNE: QUELQUES ASPECTS DE  
L'EXPÉRIENCE DE LA BELGIQUE**

***APPLYING THE SOCIAL RIGHTS OF THE EUROPEAN SOCIAL  
CHARTER: SOME COMMENTARIES CONCERNING THE  
BELGIAN CASE***

***LA APLICACIÓN DE LOS DERECHOS SOCIALES DE LA CARTA  
SOCIAL EUROPEA: ALGUNOS ASPECTOS DE LA EXPERIENCIA  
BELGA***

*FRANÇOIS VANDAMME<sup>1</sup>*

*Vice-Président (hre) du Comité européen des Droits sociaux  
Directeur (hre) des affaires internationales au Service public fédéral belge Emploi,  
Travail et Concertation sociale.*

**Cómo citar este trabajo:** Vandamme, F. (2022). La mise en œuvre des droits sociaux de la Charte Sociale Européenne: quelques aspects de l'expérience de la Belgique. *Lex Social, Revista De Derechos Sociales*, 12 (1), pp. 580-593. <https://doi.org/10.46661/lexsocial.6451>

**RÉSUMÉ**

Dans cet article, l'auteur tente d'identifier les principaux facteurs d'influence sur le système social belge issus de la prise en compte des droits sociaux garantis par la Charte sociale européenne. Cette influence n'a été en réalité que marginale, car les piliers du système ont été élaborés, en l'absence de dispositions constitutionnelles sur les droits sociaux avant 1994, avant l'application de la Charte, dont la ratification fut tardive. Le pays a cependant soutenu les protocoles

<sup>1</sup> Professeur visiteur (hre) au Collège d'Europe (Bruges)

de même que la version révisée de la Charte. Les principaux facteurs repris sélectivement sont la jurisprudence dans le cadre d'un système moniste, qui reconnaît la primauté du droit international et du droit communautaire sur le droit interne, certaines conclusions du Comité européen des droits sociaux à l'appui des rapports périodiques du pays et certaines décisions du Comité à l'appui de réclamations collectives contre la Belgique. L'auteur pense que l'influence du droit communautaire européen fut plus déterminante, parce qu'il était obligatoire. L'article discute certains effets positifs et négatifs de l'application concurrente des deux corps de règles dans les pays concernés par le droit de l'Union européenne et les droits de la Charte. L'auteur pense qu'il y aurait lieu de pousser plus loin la coopération entre l'Union et le Conseil de l'Europe au bénéfice d'une plus claire interpénétration et d'une convergence plus évidente des droits sociaux. L'article se termine par un plaidoyer en faveur de la procédure de réclamations collectives qui a une portée de démocratie sociale dans les pays qui l'appliqueront.

**MOTS-CLÉS:** construction du système social belge; influences tardives de la Charte; concurrence du droit social de l'Union européenne; sélection d'amendements législatifs; réclamations collectives.

#### **ABSTRACT**

This article tries to illustrate the influence of the European Social Charter (1961) on the evolution of Belgian Social Law. The finding is that most of the pillars of the Belgian Social Model were already established before the late ratification of the Charter by Belgium, in 1990. Afterwards the case law of the European Committee of Social Rights (ECSR) pointed out some necessary adaptations. Some others have been decided by the ECSR as a response to some collective complaints directed against Belgium. This country considered the ratification of the Protocol introducing this procedure as a meaningful progress for all the Contracting Parties. It gives the civil society a direct access in the development of the Charter, but only 15 State Parties did ratify it. The article comments also on how Belgium is confronted, like other Parties, with the competing mutual influence of the Charter and the Community Law of the EU. The revised Charter (1996) was a major contribution in favour of more coherence between both legal orders. Belgium argued strongly for more explicit convergences. It seems desirable that both the EU Court and the ECSR try to deliver more visibility about the common rights and their complementarity.

**KEYWORDS:** key construction of the Belgian social system; late influences of the Charter; overlapping with EU Social Law; selection of legislative amendments; collective complaints.

## RESUMEN

Por el presente artículo, el autor trata de identificar los principales factores que influyen en el sistema social belga como resultado de tener en cuenta los derechos sociales garantizados por la Carta Social Europea. De hecho, esta influencia fue sólo marginal, ya que los pilares del sistema se desarrollaron en ausencia de disposiciones constitucionales sobre derechos sociales antes de 1994, y, por tanto, antes de la aplicación de la Carta, cuya ratificación fue tardía. Sin embargo, el país ha apoyado los protocolos así como la Carta revisada. Los principales factores que se retoman de forma selectiva son la jurisprudencia dentro de un sistema monista, que reconoce la primacía del derecho internacional y comunitario sobre el derecho interno, ciertas conclusiones del Comité Europeo de Derechos Sociales fundamentadas en los informes periódicos del país, y ciertas decisiones del Comité a favor de las quejas colectivas contra Bélgica. El autor cree que la influencia de la legislación comunitaria fue más decisiva, porque era vinculante. El artículo analiza algunos de los efectos positivos y negativos de la aplicación concurrente de los dos sistemas normativos en los países afectados por la legislación de la UE y los derechos de la Carta. El autor sugiere que se debe seguir cooperando entre la UE y el Consejo de Europa para lograr una mayor interpenetración y convergencia de los derechos sociales. El artículo concluye con un alegato a favor de la utilización del procedimiento de reclamación colectiva como medio de democracia social en los países que lo aplican.

**PALABRAS CLAVE:** construcción del sistema social belga; influencias tardías de la Carta; concurrencia del derecho social de la UE; selección de enmiendas legislativas; reclamaciones colectivas.

## TABLE DE MATIERES

### *I. Des paradoxes*

### *II. La véritable influence de la Charte sociale européenne*

### *III. L'expérience belge de l'interaction entre les normes du droit communautaire et de la Charte sociale européenne*

### *IV. La Belgique et la procédure de réclamations collectives*

### *Bibliographie.*

## I. Des paradoxes

Comme je l'ai déjà exposé antérieurement<sup>2</sup>, l'expérience de la Belgique dans la mise en œuvre des droits sociaux fondamentaux, notamment ceux de la Charte sociale européenne (révisée), reflète au moins deux paradoxes.

Tout d'abord, la Belgique a développé une législation sociale non pas à partir d'une liste et d'une proclamation de droits fondamentaux dans une loi prééminente ou la Constitution, mais, au contraire, dans une approche très pragmatique, qui n'était même pas, à la limite, encouragée par la Constitution. Celle-ci date de 1831 et elle ne proclamait aucun droit fondamental, seules quelques libertés civiles et politiques. La ratification de la Charte sociale européenne (1961) n'est intervenue qu'en 1990, après de longues discussions et hésitations, en raison de la reconnaissance par elle du droit de grève. En 1994, un nouvel article fut introduit dans la Constitution proclamant 5 droits fondamentaux, y compris certains droits plus modernes comme le droit à un environnement sain, droit qu'une nouvelle Charte révisée pourrait prendre à son compte. Ce projet est dans l'air. Cet amendement a été le fruit d'un travail parlementaire considérable auquel ont contribué quelques représentants de la nation qui étaient aussi des académiques notoires en droit social. Le Parlement voulait moderniser la loi fondamentale dans le nouveau contexte politique européen, celui de la chute des régimes communistes et de la perspective d'une adhésion des démocraties naissantes au Conseil de l'Europe. D'autres constitutions récentes contenaient une référence à des droits sociaux. Il s'agissait de renforcer aussi cette dimension au sommet de l'ordre juridique belge. La Belgique a ensuite ratifié la Charte sociale européenne révisée (1996).

Un deuxième paradoxe a été que cette méthodologie politique de progrès social n'a pas empêché le gouvernement d'être parmi les gouvernements européens qui ont le plus revendiqué régulièrement la consolidation de la construction européenne par des droits sociaux. C'est ainsi que la Belgique a toujours soutenu les grands textes de « l'Europe sociale », ainsi que la négociation puis l'acceptation de tous les protocoles de la Charte sociale européenne, outre les deux versions (1961 et 1996) de cette dernière. La complexité institutionnelle du pays a très certainement expliqué certaines lenteurs à ratifier les conventions.

Dans l'exposé qui va suivre, je ne vais relever que certaines difficultés ou avancées, significatives à mon avis, survenues dans la mise en application de quelques droits sociaux issus de la Charte et du droit communautaire. J'expliquerai comment la Charte sociale européenne a été prise en compte (globalement) dans notre droit en même temps que l'acquis communautaire qui était plus directement obligatoire.

---

<sup>2</sup> « La protection des droits sociaux fondamentaux en Europe par la Charte sociale européenne », *Actes du séminaire de Sofia* (Bulgarie), 5-7 juillet 2000, Editions du Conseil de l'Europe, septembre 2001, pp 94-104.

## II. La véritable influence de la Charte sociale européenne

La Constitution de 1831 s'est abstenue de formuler tout principe lié à l'emploi (droit au travail) et aux relations de travail. Au XIX<sup>e</sup> siècle, la Belgique a gagné son indépendance par rapport à un Etat (les Pays-Bas) jugé trop absolutiste et trop austère. L'optique générale de la Constitution fut donc de protéger les individus à l'égard de l'Etat. Toutefois, le seul principe à connotation sociale qui figurait dans le texte fondamental était le principe reconnaissant la liberté d'association. Mais dans un premier temps la liberté syndicale était condamnée pénalement. La fin du XIX<sup>e</sup> siècle a été marquée, en Belgique comme dans d'autres pays européens, par l'avènement de la révolution industrielle. Celle-ci a généré un plus grand intérêt pour le problème de la classe ouvrière et s'est alors ouvert un processus d'élaboration de normes ponctuelles détaillées, sans que des principes généraux ne soient pour autant établis. Il s'agissait toujours de régler une question pratique afin de permettre aux industriels de développer leurs affaires dans un climat social apaisé. La société belge était alors traversée par des tensions idéologiques permanentes, ce qui expliquait entre autres choses l'absence d'enthousiasme à consacrer plus fondamentalement des droits sociaux. On pensait qu'un tel développement allait jouer dans un sens plus favorable, selon les cas, aux entrepreneurs ou aux défenseurs des droits sociaux. Ces tensions idéologiques se sont cristallisées pendant de très nombreuses années sur le droit de grève et sur la liberté syndicale. La question était de savoir s'il fallait réglementer ces droits ou les laisser s'exercer avec un autocontrôle des parties elles-mêmes.

Après la deuxième guerre mondiale, le droit social s'est développé autour d'un certain nombre de principes et de piliers institutionnels.

Tout d'abord, sur le plan des *principes et de la jurisprudence*, les cours et les tribunaux, sous le contrôle de la Cour de Cassation, ont confirmé que le système juridique belge était bien un système moniste: le droit international fait donc partie intégrante du droit interne et prévaut même sur la législation nationale en cas de contradiction. A cela s'ajoute une règle qui a toujours bien fonctionné – une règle non écrite, mais que les cours et tribunaux ont surveillée: l'application de la norme la plus favorable aux travailleurs en cas de conflit de normes. La primauté du droit communautaire européen ne peut plus être contestée juridiquement, et c'est la mission de la Cour de Justice de l'Union européenne d'y veiller. S'agissant de la Charte, la Justice belge n'a eu que quelques occasions d'aller jusqu'à reconnaître l'applicabilité directe de certaines dispositions, notamment le Conseil d'Etat en ce qui concerne *le droit de grève* de l'article 6.4. Plus tard, dans cette matière, une procédure de réclamation collective sur base de la Charte, portée par les trois grandes organisations syndicales, a offert l'occasion au Comité européen des droits sociaux (CEDS), chargé de son contrôle, de critiquer un élément du dispositif belge encadrant le droit de grève – la possibilité d'une requête unilatérale des employeurs devant le président du tribunal du travail, vu l'urgence de la situation, pour mettre au fin à l'action de piquets de grève qui menace les installations de l'entreprise. Le droit de grève ne fait toujours pas l'objet d'une réglementation complète dans un texte unique. La Cour de Cassation n'a

reconnu le droit de grève qu'en 1981, ce qui a rendu alors possible la ratification de la Charte sociale européenne (1961) en 1990. Le droit de grève est reconnu indirectement par certains textes<sup>3</sup> et par un *mémorandum of understanding* signé par les interlocuteurs sociaux au niveau interprofessionnel, qu'ils n'ont pas réellement voulu remettre en cause à la suite de la décision du Comité. Les partenaires bâtissent beaucoup de leurs accords sur une confiance éprouvée entre eux à travers l'ensemble du système de la concertation sociale en Belgique.

Deuxième pilier du droit social belge, une *politique active de l'emploi* fondée sur différentes mesures qui veulent faciliter l'accès à l'emploi et réduire le coût du travail. Un système de formation professionnelle est articulé autour de diverses initiatives qui s'intègrent dans l'Enseignement ou sont organisées par les organisations professionnelles, au niveau régional. Ce système pourrait être rendu plus performant et valorisé en Belgique, y compris le droit des jeunes travailleurs et apprentis à une rémunération équitable ou à une allocation appropriée, éléments de leur droit à la formation professionnelle sur lesquels insiste le Comité européen des droits sociaux, à l'appui de l'article 7 (Droit des enfants et adolescents à la protection). Le Comité, dans son contrôle périodique de l'application du *Droit au travail (article 1<sup>er</sup>)*, se préoccupe de vérifier l'efficacité des mesures gouvernementales. Il s'appuie dans ce but sur l'évolution favorable du taux d'emploi pour différentes catégories de travailleurs et l'évolution du chômage. En dépit des importants schémas (*schemes*) des gouvernements, au niveau fédéral et des Régions, les résultats restent inégaux ou insuffisants. La Belgique, comme d'autres pays de l'Union européenne, est talonnée également par la stratégie européenne pour l'emploi, au titre de laquelle la Commission européenne puis le Conseil adressent des recommandations individuelles par pays ainsi que des lignes directrices s'adressant à tous pour la politique de l'emploi. Cette pression européenne peut être vue comme une contribution indirecte aux objectifs de la Charte sociale européenne protégeant le droit au travail, en ce qui concerne la nécessité d'une politique active de création d'emplois, là donc où l'objectif social de la Charte correspond à un objectif économique de l'Union. Par ailleurs, la Belgique a élaboré une forte protection de la relation de travail elle-même et des *conditions de travail* dans tous leurs éléments, notamment ceux des *articles 2, 3 et 4 de la Charte*, dans un maillage de dispositions légales et réglementaires qui couvrent toute la gamme, et je dirais même plus, des droits sociaux couverts par les instruments internationaux, et de nombreuses conventions collectives du travail négociées au niveau interprofessionnel national ou des branches professionnelles. Ces dernières portent presque exclusivement sur les salaires minima et d'autres avantages financiers, comme les indemnités en cas de fermeture d'entreprise, mais aussi sur d'autres éléments comme l'information et la consultation dans les entreprises, les préretraites, certains aspects du bien-être au travail dans une vision large.

---

<sup>3</sup> Notamment celui sur les prestations d'intérêt public à garantir en temps de paix.

Troisième pilier : un système très développé de *relations professionnelles (industrial relations)*. Je dirais que c'est la dimension du droit social belge qui est la plus connue à l'extérieur du pays. Le système semble moins se prêter à la critique (académique et politique) que celui de l'emploi, ce dernier en raison notamment de sa complexité (la superposition de dispositifs), de sa performance moyenne et de son coût. L'édifice de la négociation collective confie un rôle considérable aux partenaires sociaux, dans un cadre juridique et institutionnel défini par la loi. Elle les fait intervenir aux côtés du législateur dans une série de matières relevant du travail, où en principe les partenaires sociaux disposent d'une autonomie contractuelle qui l'emporte sur l'intervention de l'Etat. Ainsi les partenaires sociaux, très organisés, ont donc reçu un réel et important pouvoir d'intervention dans l'organisation de l'économie belge. Ce pouvoir se prolonge même par toute une série de démarches et d'activités tripartites. En effet, les partenaires sociaux ne se contentent pas de négocier collectivement et de gérer les relations de travail, ils sont aussi gestionnaires aux côtés de l'Etat d'une série d'institutions importantes, comme la Banque nationale, ils sont présents dans des conseils consultatifs et ils siègent, sur une base paritaire, aux côtés du gouvernement, dans les comités de gestion des institutions et organismes de sécurité sociale. Le gouvernement et les partenaires sociaux participent très volontiers et activement chaque année à la Conférence internationale du travail de l'OIT et y soutiennent l'adoption d'instruments tandis que beaucoup d'autres délégations préfèrent des développements de *soft law*. La vigueur de la négociation collective est bien reconnue en sorte que la Belgique ne se trouve pas en difficulté avec les exigences de *l'article 6 de la Charte (Droit de négociation collective)*, droit qui doit se concrétiser par l'institution de commissions paritaires au niveau des branches professionnelles. Le Ministère fédéral de l'Emploi offre de nombreuses facilités à leurs membres en vue de leurs réunions et une de ses administrations est exclusivement au service de cette négociation permanente. Elle dispose d'un service de médiation, dont le rôle est de se tenir à la disposition des entreprises et des secteurs professionnels pour essayer de prévenir les conflits industriels et de les résoudre par la conciliation. Le Conseil national du travail produit régulièrement des avis et des conventions collectives interprofessionnelles qui s'imposent dans les négociations au niveau inférieur des branches, selon une hiérarchie des normes établie dans la loi organique, indépendamment des vicissitudes périodiques éventuelles du dialogue social. Celui-ci fait intervenir au plus haut niveau les représentants des organisations d'employeurs et de travailleurs, notamment à la suite de recommandations ou demandes du gouvernement à ces partenaires sociaux de se saisir de certaines questions problématiques qui paraissent relever davantage de leurs compétences traditionnelles (en Belgique). Leurs décisions rendent, de fait, les mesures négociées plus acceptables par le monde du travail.

Le quatrième pilier de notre système social est celui de *la protection sociale*. La Belgique a édicté des législations assez généreuses en la matière. La protection sociale est entendue généralement, de la même manière que dans d'autres pays et avec l'appui académique, comme comprenant en premier lieu les 9 branches de la convention n°102 de l'OIT sur la sécurité sociale (norme minimum), 1952, ce qui la rend conforme à *l'article 12, 1* de

la Charte sociale européenne. Le Code européen de la sécurité sociale, vers le niveau duquel doivent tendre les législations, selon *l'article 12,2*, a été ratifié par la Belgique, ce qui n'est pas le cas du code révisé, pour des raisons tenant à des difficultés techniques et non pas des raisons d'étendue de la couverture des droits, ce qui place la Belgique en difficulté apparente par rapport à *l'article 12,3*. En second lieu, la protection sociale couvre les prestations non-contributives – en partie visées par *l'article 13* - au profit des citoyens ou résidents dans le besoin par défaut d'autres moyens d'existence.

La Belgique offre une couverture universelle de la population à travers un système de financement contributif. Le financement de la sécurité sociale repose donc sur les contributions (cotisations) des travailleurs et des employeurs, l'Etat n'intervenant que pour assurer l'équilibre des recettes et des dépenses. Les personnes se trouvant sans travail doivent faire appel, en dehors d'une situation de chômage, à l'assistance sociale, si nécessaire et en l'absence d'autres ressources financières. Ainsi, toutes les branches de la sécurité sociale sont assurées et des institutions gérées paritairement par les partenaires sociaux, comme nous l'avons déjà dit plus haut, assurent la gestion des droits. Toute la sécurité sociale est fondée sur des droits, puisque les prestations, qui sont définies dans la loi, peuvent être obtenues grâce au travail et grâce aux contributions. Ce système reposant sur les droits individuels et collectifs le prémunit contre une approche trop libérale de sa gestion. Le contexte économique européen a amené les autorités belges à se montrer fermes sur ces principes, parce qu'une certaine déstabilisation politique risquait de se produire dans les années 1980 du fait de l'avènement d'un néo-libéralisme conduisant à des divergences de vues entre les organisations internationales sur la façon de gérer la sécurité sociale à l'avenir, compte tenu de certains défis incontournables (OCDE, OIT, UE). La critique généralement adressée à l'Etat belge par l'OCDE à plusieurs reprises était fondée sur le coût de son système et donc son poids sur l'économie. Certains pays en Europe centrale dépendaient largement, dans les années 1990, des financements de la Banque mondiale<sup>4</sup>. Celle-ci ne les encourageait pas à construire leur système de protection sociale sur une approche fondée sur des droits individuels. L'approche de l'OIT, par contre, était plus conforme aux vues belges. En Belgique, lorsqu'on ne peut pas bénéficier de la sécurité sociale, on dispose d'un droit subjectif à l'assistance sociale fondée sur deux éléments : une prestation minimale, définie par la loi, qui permet sur base du principe du respect de la *dignité humaine* de faire face en principe aux dépenses les plus élémentaires, une aide sociale modulée en fonction des besoins et appréciée au niveau local (communal) par l'entremise du centre d'action sociale. La vigueur du système de protection sociale a permis au pays d'être résilient jusqu'à présent et de traverser la crise financière européenne et l'actuelle crise sanitaire sans trop de dégâts déstabilisateurs. Mais cette stabilité est naturellement défiée aujourd'hui, en Belgique comme dans d'autres pays, par un certain nombre de défis nouveaux. Ils apparaissent d'une part dans le monde du travail, avec l'impact de la typologie de l'emploi devenue

---

<sup>4</sup> D'après des informations concordantes que j'ai reçues au cours de ces années lors de séminaires « d'échange d'expérience » entre les Ministères du Travail et des Affaires sociales de certains de ces pays et celui de la Belgique.

plus diverse, et d'autre part au niveau du financement général, mis en cause par l'évolution démographique, du côté des recettes, et la crise sanitaire, du côté des dépenses.

Par ailleurs, l'ensemble de ces prestations de sécurité sociale et d'assistance sociale font que la Belgique dispose d'un taux de pauvreté relativement faible par rapport à d'autres pays, quoique la situation soit loin de s'améliorer, c'est le minimum qu'on puisse dire ici. Le CEDS reproche à la Belgique (mais dans son cas pour certaines prestations), comme à beaucoup d'autres pays européens (dans leur cas plus largement), que le niveau de *chacune* – est-ce une exigence excessive ? - des prestations de sécurité sociale soit inférieur *au seuil de pauvreté* dont il tient compte, à savoir un niveau inférieur à la moitié du revenu minimum mensuel moyen (le revenu médian).

Pour faire face à *la pauvreté*, la Belgique a institué au sein du Centre national d'Égalité des Chances un Service interfédéral de lutte contre la pauvreté où se pratique une méthodologie d'évaluation de la coordination des politiques – à mon avis exemplaire par rapport au vide apparu à ce sujet dans d'autres pays d'Europe –, conforme en apparence à ce qu'exige *l'article 30* de la Charte sociale européenne révisée. L'approche repose sur une coopération entre l'État, ses composantes régionales et les organisations non gouvernementales très actives sur le terrain de la lutte contre la pauvreté, en vue d'établir, par des rapports communs, un constat bisannuel de la situation, éventuellement concentré sur un intérêt thématique particulier, et de proposer des solutions et des modifications à la législation, sous le contrôle d'une Conférence interministérielle. Le fait que celle-ci se soit peu réunie a évidemment été critiqué par le CEDS. Malheureusement, lors du dernier cycle de contrôle du respect de cet article, le CEDS a conclu une situation de non-conformité pour une série de pays dont la Belgique, au motif qu'il n'existait pas (pendant la période de référence) de politique globale et coordonnée *à la mesure des problèmes constatés dans les domaines essentiels qui relèvent d'une telle lutte*<sup>5</sup>. Pourtant ces États, conscients du problème, se sont bien dotés de plans d'action à cette fin, mais *le Comité n'a pu que constater que les progrès attendus n'avaient pas été réalisés*<sup>6</sup>. Nous considérons que le CEDS dénonce avec raison l'absence d'évaluation officielle de la pauvreté dans certains États par une méthodologie semblable à celle qui vient d'être exposée. L'article 30 a une portée politique plus fondamentale qu'il n'en a l'air à première lecture, en interpellant les États sur la qualité de leurs politiques sociales, qui doivent être coordonnées, à plusieurs niveaux, pour rendre effectif l'accès des populations pauvres aux droits sociaux. C'est peut-être la raison de la faible ratification de cet article<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> En particulier le droit à entrer librement sur le marché du travail et à y gagner sa vie, à recevoir un salaire équitable, à obtenir des prestations sociales suffisantes et à avoir un logement ou au moins un abri.

<sup>6</sup> Eliane Chemla (Vice-présidente du CEDS), dans une contribution « La pauvreté aujourd'hui » publiée sur le site de la Charte sociale européenne à l'occasion du 60<sup>e</sup> anniversaire de la convention, 2021, pp. 1-4, <https://rm.coe.int/eliane-chemla-60-anniv-paper-poverty-fr/1680a4320e>

<sup>7</sup> J'en ai citées quelques-unes dans mon article de 2020 dans cette Revue sur les difficultés d'application des droits sociaux. « L'application des droits sociaux: enjeux et controverses derrière le décor, en *Lex Social: Revista De Derechos Sociales*, 11(1), 694–732. <https://doi.org/10.46661/lexsocial.5706>

### III. L'expérience belge de l'interaction entre les normes du droit communautaire et de la Charte sociale européenne

L'interaction entre le droit de l'Union européenne et celui issu de la Charte sociale européenne est intéressante à illustrer dans le contexte belge. Ces deux ordres juridiques ont exercé une certaine influence dont il ressort que l'acquis communautaire européen a néanmoins marqué davantage les évolutions du droit social, voire créé un nouvel *état d'esprit juridique*, si on peut parler dans ce sens. Nous limitons cet exposé à quelques exemples significatifs.

Tout d'abord, la *circulation des personnes*. Il convient d'admettre le fait que les législations sociales, avant 1968 et l'entrée en vigueur du règlement européen, n'ont jamais été élaborées dans les pays européens dans l'optique de garantir la libre circulation des personnes et encore moins des travailleurs. Le droit à la libre circulation a évidemment mis en cause toutes les législations traditionnelles relatives aux droits des étrangers. C'est surtout par l'action de la Cour de Justice des Communautés européennes (d'alors) que l'Etat belge a dû modifier ses réglementations sur le séjour et l'accès des ressortissants étrangers au travail et à divers avantages sociaux. Des contentieux portés devant la Cour révélaient les mesquineries ou l'ignorance de certaines autorités quant aux implications du droit à la libre circulation des travailleurs. Ces difficultés ont perduré jusque dans les années 1990. A présent, ce droit a été parfaitement intégré. Mais le contrôle du CEDS à l'appui de la Charte a fait apparaître que la Belgique, de même que beaucoup d'autres Etats parties, n'ont pas assuré correctement les obligations découlant de la Charte aux *articles 12,4 (Droit à la sécurité sociale), 18 et 19 (Droit à l'exercice d'une activité lucrative sur le territoire des autres Parties et le Droit des travailleurs migrants et de leurs familles à la protection et à l'assistance)*, qui concernent les seuls *ressortissants* et non les résidents des *Etats parties à la Charte*. S'agissant de ces droits de la Charte, les situations nationales calent souvent sur les *conditions de résidence* imposées aux ressortissants « étrangers » dans quelques réglementations pour bénéficier de certains avantages sociaux et de la sécurité sociale. Dans ce domaine, la Charte de 1961 avait introduit les techniques juridiques reprises plus tard par les règlements européens successifs sur la coordination de la sécurité sociale des travailleurs qui se déplacent dans l'Union (obligatoires, eux, pour les ressortissants communautaires), à savoir les principes suivants: a) l'égalité de traitement entre les nationaux de chacune des Parties contractantes et les ressortissants des autres Parties en ce qui concerne les droits à la sécurité sociale, y compris la conservation des avantages accordés par les législations de sécurité sociale, quels que puissent être les déplacements que les personnes protégées pourraient effectuer entre les territoires des Parties contractantes; b) l'octroi, le maintien et le rétablissement des droits à la sécurité sociale par des moyens tels que la totalisation des périodes d'assurance ou d'emploi accomplies conformément à la législation de chacune des Parties contractantes, pour l'octroi des prestations de chaque Etat aux ressortissants des Etats parties à la Charte, mais tout n'a pas suivi parfaitement en ce qui concerne, parmi ces Etats, ceux qui ne sont pas membres de l'Union européenne.

Pourquoi, alors que les mouvements de circulation n'étaient pas significatifs entre plusieurs Etats de l'Union européenne et d'autres Etats parties ? Des difficultés budgétaires ont été invoquées. Mais le CEDS les a rejetées. La sécurité sociale a toujours été considérée comme un cocon au bénéfice des nationaux. Il y avait également la crainte d'un tourisme social, qui était exagérée.

Dans un autre domaine significatif où l'interaction des droits issus des deux cadres juridiques a fait évoluer des législations, la Belgique avait imposé des procédures dans le cas de certains *licenciements collectifs* et le droit des travailleurs concernés à des indemnités. Mais l'intérêt des directives européennes a été d'avoir mis l'accent, avant la Charte révisée, sur un droit fondamental à l'information et à la consultation des travailleurs dans l'entreprise, qui n'avait pas été l'optique première de la législation sur les licenciements collectifs. Celle-ci consistait davantage et d'abord à protéger l'emploi, à essayer de rendre difficile le licenciement dans ces cas de restructurations d'entreprises impliquant une fermeture, en imposant des indemnités aux travailleurs concernés. Le droit à l'information et à la consultation n'a pas été ajouté par le droit européen dans les seuls cas de fermeture mais aussi dans le cadre des autres schémas de restructuration d'entreprises impliquant des licenciements collectifs. Par après, et plus laborieusement d'ailleurs, le droit à l'information et à la consultation a été imposé en tant que tel par une autre directive indépendamment d'un contexte de crise ou de restructuration, pour favoriser une participation sociale et une information permanentes et préventives dans le meilleur des cas. Là, l'innovation était moins marquante en droit belge qui contenait une déjà ancienne réglementation sur les conseils d'entreprises garantissant ce droit. Dans ces matières, les directives européennes ont été transposées en droit national par des conventions collectives interprofessionnelles. Les partenaires sociaux ont considéré qu'il y allait là d'un domaine privilégié de leurs compétences et ils ont préféré agir à la place du législateur. Ces adaptations ont permis à la Belgique de ratifier et d'appliquer par la suite sans problème les *articles 21 et 29* de la Charte européenne révisée qui reprenait, en 1996, la même substance d'obligations juridiques.

Un troisième exemple significatif d'interaction entre les deux ordres juridiques est celui des *articles 4,3 et 20* de la Charte sociale européenne révisée qui garantissent un *Droit à l'égalité de chances et de traitement en matière d'emploi et de profession, sans discrimination fondée sur le sexe*, y compris l'égalité salariale entre femmes et hommes. L'action du CEDS est venue manifestement très en appui des adaptations qu'imposait le droit communautaire. L'intégration du droit européen dans le droit national, outre la définition de la discrimination, a permis de supprimer une série de législations protectrices obsolètes, notamment sur le travail de nuit, par rapport aux nouvelles conditions du marché du travail auquel accédaient de plus en plus de femmes. La situation juridique des travailleuses a donc été améliorée et a permis que toute une série de fonctions et d'activités soient valorisées, mieux considérées et mieux rémunérées. Le CEDS a fait disparaître à son tour, les unes après les autres, les législations protectrices portées à son attention dans les rapports gouvernementaux. Il s'est introduit constamment

dans la question des salaires pour vérifier comment évoluait la réalisation de l'égalité salariale. Dans un paquet de décisions coordonnées, adoptées en décembre 2019 à l'appui de 15 réclamations collectives introduites sur base de la Charte au titre du protocole de 1995 instaurant ce mécanisme, le CEDS a complètement unifié son approche avec celle du droit communautaire et notamment celle de la Cour de Justice de l'Union et a identifié de manière très claire et précise les problèmes qui subsistent. La Belgique n'est pas sortie en mauvaise posture de ce dossier, dans lequel elle a été invitée à progresser davantage dans le domaine de la révision des barèmes salariaux différents pour les hommes et les femmes dans les branches professionnelles et à améliorer le taux de présence de femmes dans les organes dirigeants des grandes sociétés.

Pour autant, il faut reconnaître que la gestion des interactions entre les textes européens concurrents, de l'acquis communautaire et de la Charte sociale européenne, présente aussi des difficultés et autant d'alibis éventuels pour figer des situations nationales examinées. Ces interactions visent des situations nationales dans lesquelles les dispositions ne s'emboîtent pas parfaitement (par exemple la situation des travailleurs détachés considérés comme des étrangers par la Charte ; des dispositions sur la protection contre les risques professionnels (*article 3*) de la Charte, où le CEDS a cependant pointé utilement l'insuffisance du staff de l'inspection sociale en la matière en Belgique), soit qu'il y ait une protection étendue garantie par la Charte sociale, soit qu'il y ait des contradictions (dans l'ancienne Charte de 1961 qui lie encore à elle seule certains pays européens, par exemple sur le travail de nuit), ou, au contraire, qu'il existe des éléments plus favorables à la protection sociale dans la législation communautaire (l'aménagement de la durée du travail). La Belgique est donc préoccupée des *incohérences* qui peuvent résulter de ces frottements. Elle a soutenu le « Processus de Turin » qui, pendant quelques années (2015 à 2020), a notamment poursuivi l'objectif d'une plus grande coopération entre l'Union européenne et le Conseil de l'Europe. Un dialogue avait déjà été entamé entre le CEDS et la Cour de Justice de l'Union européenne. L'un et l'autre renvoient à leurs décisions dans certaines affaires. Mais il y a plus à considérer. D'un point de vue politique, il eût été concevable que le droit communautaire européen intègre à son tour des éléments de la Charte sociale, celle-ci protégeant des droits considérés comme des valeurs fixées au fronton des traités de l'Union. A chaque révision des traités de l'Union, la Belgique a plaidé pour des références à la Charte sociale européenne. Elle a aussi souhaité que la Charte des Droits fondamentaux de l'Union, intégrée dans le Traité de Lisbonne, intègre des droits économiques et sociaux dont le libellé soit aussi proche que possible de l'acquis de la Charte sociale et de la Charte révisée. Ce n'est que plus ou moins le cas mais il est entendu que les Chartes du Conseil de l'Europe servent de référence à l'interprétation, le cas échéant, de la Charte des droits fondamentaux. Par après, la *proclamation* interinstitutionnelle d'un Socle européen de droits et principes sociaux a-t-elle amélioré la situation ? Cette question est l'objet de nombreuses contributions académiques<sup>1</sup>. La conclusion est que ce n'est pas sûr du tout. La véritable conviction largement partagée en Belgique est que la sécurité juridique dans les matières des droits sociaux n'est pas augmentée pour les citoyens et résidents si les dispositions

dans les divers instruments sont trop variées. La concurrence qui se ferait jour entre les deux ordres juridiques et entre la Cour européenne de justice et le Comité européen des droits sociaux serait également dommageable. C'est pourquoi, l'affaire pourrait être un peu rattrapée dans le contrôle des dispositions concurrentes. La Belgique était favorable à une adhésion de l'Union à la Convention européenne des droits de l'homme et des académiques belges suggèrent dans la foulée une adhésion de l'Union à la Charte sociale européenne. Je pense qu'il faudrait envisager des mesures qui renforceraient la visibilité des droits sociaux plus ou moins concurrents dont on montrerait mieux leur complémentarité et d'autres mesures qui viseraient à rationaliser leur système de contrôle dans un *corpus* plus transparent de règles consolidées.

#### **IV. La Belgique et la procédure de réclamations collectives**

Les exemples donnés plus haut de décisions du CEDS en réponse à des plaintes montraient la bonne influence assez directe que des organisations non gouvernementales, nationales et internationales, peuvent exercer sur les développements de la Charte grâce au protocole instaurant une *procédure de réclamations collectives*. Des organisations syndicales nationales, avec l'appui de la Confédération européenne des syndicats, l'ont déjà utilisée dans plusieurs causes, plutôt avec succès, notamment une qui concernait la Belgique, comme indiqué plus haut. Les plaignants n'hésitent pas en même temps à s'appuyer sur le droit communautaire européen, si c'est opportun, et à souligner des convergences entre les textes. La Belgique avait ratifié le protocole en considérant qu'elle n'avait probablement pas à craindre fondamentalement cette procédure, mais surtout avec la conviction que non seulement les partenaires sociaux mais toutes les autres organisations sur le terrain, dans la vie économique et sociale, ont un rôle à jouer pour la promotion des droits fondamentaux. Toutefois, la Belgique n'a pas reconnu finalement l'accès à la procédure d'organisations *nationales* non gouvernementales, autres que les organisations des partenaires sociaux. Un seul pays a accepté cet accès, la Finlande. Pourquoi était-ce difficile de franchir le pas supplémentaire ? J'ai pour ma part le pressentiment qu'il s'agit d'une réaction logique à partir du moment où un pays ne ratifie pas complètement la Charte sociale européenne révisée. C'est le cas notamment de la Belgique qui avait à craindre, objectivement, de nombreuses procédures à son encontre en matière de Droit au logement (*article 31*) et en vue de l'application du droit des personnes âgées à une protection sociale (*article 23*). Ce dernier droit est particulièrement détaillé, ce qui a rendu conséquente et encore plus détaillée la jurisprudence du CEDS. Si le pays n'a pas ratifié ces articles, c'est du fait qu'il présentait des difficultés en ces matières. Je peux comprendre, comme ancien fonctionnaire, qu'une bonne administration n'est pas de se laisser pousser dans le dos au cas par cas par des procédures de plainte. Mais il est regrettable d'une façon plus générale que de nombreux pays n'aient pas ratifié ce protocole. En Europe occidentale et du Nord, les démocraties fonctionnent dans un bon climat global de coopération avec la société civile. En Europe orientale, c'est à l'évidence moins le cas. La République tchèque a accepté le Protocole. Les affaires qui

impliquaient la Belgique ont porté notamment sur la mise en œuvre des droits des communautés ROMS à l'appui de l'article 16 (Droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique), l'article 7 (Droit des enfants et des adolescents à la protection), l'article 17 (Droit des enfants et des adolescents à une protection sociale, juridique et économique), l'article 30 (Droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale) ; sur la mise en application concrète, au-delà de bonnes législations, de dispositifs d'inclusion *des personnes ou enfants handicapés (article 15)* dans l'enseignement dans la perspective d'un traitement non-discriminant. Les décisions du CEDS dans ces affaires n'ont pas été faciles. Il est clair, dans ces dossiers, comme dans d'autres qui concernaient d'autres Etats, que les décisions du CEDS mettent le doigt, grâce à la procédure, sur des failles des systèmes sociaux qui n'apparaissent pas dans les rapports périodiques des gouvernements que doit analyser le Comité. C'est un des arguments avancés dans les campagnes de ratification de la procédure du Conseil de l'Europe mais il n'est probablement pas encore percutant dans plusieurs démocraties européennes.

La Charte sociale européenne continue donc à influencer les législations et ne marque pas le pas avec le temps, ce qui n'est pas le cas de toutes les autres conventions sociales internationales.

### **Bibliographie.**

Chemla, E., « La pauvreté aujourd'hui » publiée sur le site de la Charte sociale européenne à l'occasion du 60<sup>e</sup> anniversaire de la convention, 2021, pp. 1-4, <https://rm.coe.int/eliane-chemla-60-anniv-paper-poverty-fr/1680a4320e>

Vandamme, F., « L'application des droits sociaux: enjeux et controverses derrière le décor. Un témoignage », *Lex Social: Revista De Derechos Sociales*, 11(1), 694–732. <https://doi.org/10.46661/lexsocial.5706>