

La judiciarisation de l'action de la Confédération européenne des syndicats

Des affaires Viking et Laval
à la défense des droits sociaux
fondamentaux

Julien Louis

Working Paper 2022.13

etui.

La judiciarisation de l'action de la Confédération européenne des syndicats

Des affaires Viking et Laval
à la défense des droits sociaux
fondamentaux

Julien Louis

Working Paper 2022.13

European trade union institute

Julien Louis est docteur en science politique, Laboratoire SAGE, Université de Strasbourg, julien.louis@unistra.fr

Bruxelles, 2022

© Editeur : ETUI aisbl, Bruxelles

Tous droits réservés

Imprimé par : Imprimerie ETUI, Bruxelles

D/2022/10.574/23

ISSN 1994-4446 (version imprimée)

ISSN 1994-4454 (version électronique)



L'ETUI est cofinancé par l'Union européenne. Les points de vue et opinions exprimés n'engagent toutefois que leur(s) auteur(s) et ne reflètent pas nécessairement ceux de l'Union européenne ou de l'ETUI. Ni l'Union européenne ni l'ETUI ne peuvent en être tenus pour responsables.

Table des matières

Résumé	4
1. Introduction	5
2. Genèse de la stratégie judiciaire de la CES	7
2.1 Une mobilisation judiciaire fondatrice : les affaires Viking et Laval	7
2.2 Contrer Viking-Laval au moyen du droit international	10
2.3 Mobiliser l'OIT et le Conseil de l'Europe contre la CJUE	13
3. La normalisation de la stratégie judiciaire de la CES et ses limites	21
3.1 La diversification des objectifs du réseau Litiges	21
3.2 Les obstacles à une stratégie offensive de la CES à la CJUE	23
4. De l'Europe sociale à l'Europe des droits de l'homme	28
4.1 La CES devant la Cour européenne des droits de l'homme	28
4.2 Les syndicats devant le Comité européen des droits sociaux	34
5. Conclusions	41
6. Bibliographie	43
7. Annexes	47

Résumé

Cette étude revient sur la mise en place et le développement de stratégies judiciaires par la Confédération européenne des syndicats (CES) depuis une quinzaine d'années. Dans un premier temps, l'auteur montre que cette stratégie naît à la suite des affaires Viking et Laval. L'objectif est alors de renverser cette jurisprudence par le biais des normes et des mécanismes de plainte du Conseil de l'Europe et de l'Organisation internationale du travail. Dans un deuxième temps, l'étude met en évidence la normalisation et la diversification des objectifs poursuivis par la stratégie judiciaire de la CES, ainsi que ses limites à la Cour de justice de l'Union européenne. Enfin, dans un troisième temps, l'auteur analyse l'action de la CES en faveur des droits sociaux fondamentaux au Conseil de l'Europe auprès de la Cour européenne des droits de l'homme et du Comité européen des droits sociaux.

1. Introduction

Lors de son Comité exécutif d'octobre 2020, la Confédération européenne des syndicats (CES) adopte une résolution « relative au soutien de la CES aux affiliés en matière juridique, de droits humains, et de litiges stratégiques » (CES 2020). En application du programme d'action adopté en 2019 lors du Congrès de Vienne, cette résolution réaffirme l'importance de l'action juridique et judiciaire dans la panoplie d'outils dont dispose la CES pour faire valoir ses revendications. Au-delà du conseil juridique à ses membres et de la construction d'une expertise syndicale européenne sur le droit, la Confédération se fixe ainsi pour objectif d'« encourager une approche coordonnée des litiges stratégiques » afin « d'influencer la législation et la jurisprudence européenne et internationale » en faveur des droits sociaux et syndicaux.

À première vue, de tels objectifs semblent aller de soi tant l'action judiciaire relève depuis longtemps des répertoires d'action syndicaux nationaux, par exemple en France (Narritsens et Pigenet 2014), ou même au Royaume-Uni (Latta et Lewis 1974; Colling 2006; Guillaume 2018), pourtant historiquement marqué par le modèle du « laissez-faire collectif » en matière de relations de travail. Le recours au droit et à la justice par la CES apparaît d'autant plus évident compte tenu de l'histoire longue du mouvement syndical international, engagé depuis le début du XX^e siècle dans la construction de droits sociaux internationaux, en particulier au sein de l'Organisation internationale du travail (OIT) (Kott et Droux 2013).

Et pourtant, en dépit de la création de réseaux et d'outils juridiques au milieu des années 1990 par la CES (Clauwaert 1996), la formalisation et la mise en œuvre effective d'une stratégie judiciaire par la CES ne datent que de la fin des années 2000. L'investissement tardif de cette modalité d'action par la Confédération constitue dès lors un motif d'étonnement au regard de l'antériorité des pratiques syndicales du droit et de la justice dans les espaces nationaux et internationaux. Cet étonnement est même décuplé lorsque l'on songe au caractère profondément juridique de l'intégration européenne, qui dès les années 1950 se structure comme une « communauté de droit » (Vauchez 2018), dotée d'une Cour de justice puissante et pro-intégrationniste (Alter 2009; Stone Sweet 2005), dont l'importance de sa jurisprudence dans le domaine social est établie de longue date et ne s'est pas démentie ces dernières années (Sindbjerg Martinsen 2015).

Cette étude vise ainsi à éclairer le processus de judiciarisation de l'action de la CES, en revenant sur la genèse et le développement d'une telle stratégie judiciaire syndicale à l'échelle européenne. Pourquoi la Confédération investit-elle l'action

judiciaire à la fin des années 2000 ? Quelles sont les principales caractéristiques de cette stratégie depuis lors ?

La première partie de cette étude montre que cette stratégie naît à la suite de la mobilisation judiciaire fondatrice de la CES dans les affaires Viking et Laval, jugées en 2007 par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE). L'objectif initial des syndicalistes européens consiste à contrecarrer les effets de cette jurisprudence au moyen d'une stratégie judiciaire faisant appel au droit social international. La deuxième partie revient ensuite sur le processus de normalisation de la stratégie judiciaire de la CES et sur la diversification de ses objectifs au cours des années 2010. Nous soulignons toutefois qu'une action judiciaire offensive à la CJUE demeure entravée par plusieurs obstacles. Enfin, la troisième partie met en évidence l'essor d'une stratégie de défense des droits sociaux fondamentaux par la CES au cours de la dernière décennie auprès du Conseil de l'Europe. En renforçant son action auprès de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) et du Comité européen des droits sociaux (CEDS), la CES tend ainsi à opérer un rapprochement entre l'Europe sociale et l'Europe des droits de l'homme.

Cette étude s'appuie sur une enquête réalisée en doctorat (Louis 2019), et mobilise plusieurs types de données empiriques. D'abord, des entretiens conduits avec des membres actuels ou anciens du Secrétariat de la CES impliqués dans les questions juridiques. Ensuite, un corpus documentaire composé de documents de la CES, des institutions de l'UE, du Conseil de l'Europe, et de l'OIT. Enfin, pour l'analyse statistique du rôle des syndicats dans les réclamations collectives au CEDS réalisée en dernière partie, nos résultats proviennent d'une base de données des réclamations collectives construite par nos soins, dans laquelle nous avons codé toutes les réclamations collectives tranchées par le CEDS jusqu'en février 2022 (n=149).

2. Genèse de la stratégie judiciaire de la CES

Si la réflexion sur les moyens d'action juridique et judiciaire de la CES débute dès les années 1990 (Clauwaert 1996), la mise en place d'une stratégie judiciaire effective et offensive ne date que des années 2000. Précisément, cette stratégie prend corps après la mobilisation fondatrice de la CES dans les affaires Viking et Laval en 2005-2006, et se limite à l'origine à la lutte contre cette jurisprudence de la CJUE, néfaste pour les droits syndicaux. Cet objectif amène toutefois les syndicalistes européens à réinvestir le droit de l'OIT et du Conseil de l'Europe, une redécouverte décisive dans la diversification ultérieure des objectifs poursuivis par leur stratégie judiciaire, comme nous le verrons dans la dernière partie de cette étude.

2.1 Une mobilisation judiciaire fondatrice : les affaires Viking et Laval

La mise en place d'une stratégie judiciaire européenne par la CES ne peut se comprendre sans un détour par l'expérience fondatrice que constituent les affaires Viking et Laval¹. En effet, dans l'histoire de la CES, il s'agit des premiers litiges européens dans lesquels la Confédération s'implique directement. Jusqu'alors en effet, les contentieux européens étaient gérés par les organisations syndicales nationales concernées par les affaires examinées par la Cour de justice. Revenir brièvement sur cette mobilisation fondatrice constitue donc un préalable nécessaire à la compréhension de la stratégie judiciaire de la CES mise en place à la fin des années 2000, car celle-ci établit à la fois les moyens et les objectifs initiaux de cette stratégie.

La mobilisation de la CES dans les affaires Viking et Laval s'explique à la fois par les enjeux juridiques de ces deux procès, mais aussi par le contexte politique européen de l'époque. Pour résumer ces deux célèbres procès (parmi une littérature juridique abondante, voir notamment : Bückner et Warneck 2011 ; Freedland et Prassl 2016), l'affaire Viking oppose l'armateur finlandais Viking Line et le Syndicat finlandais des marins (FSU). Soutenu par la Fédération internationale des travailleurs des transports (ITF), le FSU se mobilise contre la délocalisation du pavillon d'un ferry en Estonie. Dans l'affaire Laval, le Syndicat suédois de la construction lance le boycott d'une entreprise du bâtiment lettone, du nom de Laval un Partneri, afin

1. CJUE (Grande Chambre), Affaire C-438/05, ITF et FSU c. Viking line, Arrêt du 11 décembre 2007 ; CJUE (Grande Chambre), Affaire C-341/05, Laval un Partneri c. Byggnads et autres, Arrêt du 18 décembre 2007.

que les travailleurs détachés lettons employés sur un chantier en Suède soient payés au niveau suédois. Dans les deux cas, les employeurs invoquent le droit du marché intérieur, à savoir la liberté d'établissement et la libre circulation des services, pour mettre en échec l'action collective syndicale. Les deux affaires sont renvoyées à la Cour de justice de l'UE à l'automne 2005.

Ces deux renvois préjudiciels interrogent la définition du droit à l'action collective transnationale au sein de l'UE, l'interprétation de la directive sur le détachement des travailleurs (directive 96/71/CE), et plus largement l'articulation entre les droits sociaux fondamentaux et les libertés économiques du marché intérieur. De tels enjeux sont perçus par les dirigeants de la CES comme intéressant l'ensemble du mouvement syndical européen, plutôt que limités aux syndicats nationaux (et à l'ITF) formellement impliqués dans les litiges. Cette perception explique l'implication inédite du Secrétariat de la CES dans les deux procès (pour une analyse détaillée : Louis 2022). Leur portée européenne est perçue avec d'autant plus d'acuité par les dirigeants de la CES que le contexte politique européen de l'époque fait directement écho à leurs enjeux. Le milieu des années 2000 est en effet marqué par l'élargissement de l'UE vers les pays d'Europe centrale et orientale, par les débats sur le projet de traité constitutionnel, par les controverses sur la levée des mesures transitoires restreignant la libre circulation des travailleurs des nouveaux États membres, ou encore par la première évaluation de la directive sur le détachement des travailleurs par la Commission européenne.

Chacun de ces dossiers entre ainsi en résonance directe avec les enjeux des affaires Viking et Laval, qui surviennent donc au même moment, car tous questionnent la portée et les limites de la dimension sociale de l'intégration européenne et du degré de protection accordée aux travailleurs au sein du marché intérieur. Enfin et surtout, les années 2004-2006 sont le moment où la question du « dumping social » se trouve en haut de l'agenda politique européen en raison des négociations de la proposition de directive « Bolkestein » sur les services (directive 2006/123/CE). Les dispositions du projet initial de directive sont en effet vivement combattues par la CES et ses membres (en particulier le « principe du pays d'origine »)², qui craignent une mise en concurrence généralisée des travailleurs en Europe et une « course vers le bas » des États en matière de droit du travail (Crespy 2012).

Enfin, un élément plus conjoncturel achève de décider les dirigeants de la CES de s'impliquer directement dans les affaires Viking et Laval. Il s'agit des déclarations de Charlie McCreevy, commissaire au marché intérieur et à ce titre chef de file dans les négociations de la directive Services, prononcées à Stockholm en octobre 2005. De façon inattendue, celui-ci annonce que la Commission soutiendra l'entreprise Laval un Partneri devant la CJUE face aux syndicats suédois. Ces propos provoquent une vive réaction de la part des milieux syndicaux et poussent les dirigeants de la CES à s'impliquer activement dans les procès. En octobre 2005, lors d'un point du Comité exécutif consacré aux affaires Viking et Laval, John Monks (secrétaire général de la CES de 2003 à 2011) alerte les autres dirigeants syndicaux de « la

2. Dans la proposition de directive, le « principe du pays d'origine » impliquait que le droit du travail du pays d'envoi devait s'appliquer aux travailleurs envoyés dans le pays d'accueil, créant ainsi une inégalité de traitement des travailleurs sur le même territoire.

possibilité qu'une législation du marché unique portant préjudice aux relations industrielles nationales devienne un problème majeur » (CES 2005a). Le mois suivant, John Monks décide de créer un groupe de travail chargé d'examiner « comment gagner ces procès à la Cour de justice » (CES 2005b).

Surnommé « Task Force Viking-Laval », ce groupe est chargé de coordonner les équipes juridiques finlandaises, suédoises et de l'ITF investies dans les deux renvois préjudiciels. L'animation et la coordination de ce groupe sont assurées par le Secrétariat de la CES, en particulier par Catelene Passchier (secrétaire confédérale de la CES de 2003 à 2010) au niveau politique, et par Claes-Mikael Stahl (juriste syndical suédois détaché au Secrétariat de la CES en 2005-2006, et secrétaire général adjoint de la CES depuis 2021) au niveau technique. Au total, le groupe réunit des dirigeants et des juristes des syndicats suédois, finlandais, du secrétariat de l'ITF et de la CES, leurs avocats, ainsi que des professeurs de droit du travail membres du réseau de recherche sur les droits syndicaux transnationaux (TTUR) de l'Institut syndical européen³ (tels que Brian Bercusson, le fondateur du réseau en 1996 ; sur l'histoire du TTUR, voir : Louis et Rocca 2020). La création de cette Task Force revêt un caractère inédit dans l'histoire du syndicalisme européen, car il s'agit de la première fois qu'une coordination judiciaire transnationale chapeautée par la CES est mise en place dans des procès syndicaux européens.

Sans entrer dans le détail de la stratégie conduite par la Task Force, on peut retenir que celle-ci consiste à influencer les observations soumises par la Commission européenne et les gouvernements nationaux auprès de la Cour de justice. L'objectif poursuivi est qu'un maximum de ces observations soutiennent devant les juges la conformité avec le droit de l'UE de l'action collective des syndicats finlandais et suédois. Pour ce faire, la Task Force réalise ce que nous appelons un « lobbying judiciaire » envers la Commission et les gouvernements. Concrètement, des argumentaires conjoints en faveur des syndicats sont élaborés par la Task Force et sont ensuite diffusés auprès des différents décideurs européens. Outre l'utilisation de moyens de communication écrits (communiqués, médias, courriers, etc.), ces argumentaires sont promus par de nombreuses rencontres entre les membres de la Task Force et des agents des Directions Générales (DG) Emploi, Marché intérieur, et Transports de la Commission, des commissaires européens (ou leur cabinet), et des gouvernements (ministres, cabinets, fonctionnaires des ministères du Travail ou des Affaires étrangères, attachés sociaux des Représentations permanentes, agents auprès de la CJUE).

Ces efforts portent leurs fruits car quinze États interviennent auprès de la CJUE dans l'affaire Viking et dix-sept dans l'affaire Laval, ce qui représente un nombre inhabituellement élevé d'observations. De plus, la Commission européenne, dont l'avis est réputé influent auprès de la Cour, produit des observations dans lesquelles ni le modèle social nordique n'est mis en cause, ni la légitimité des syndicats à recourir à l'action collective, deux points auxquels étaient attachés les syndicats. Cependant, la CJUE ne tranche pas en leur faveur : ses arrêts sont

3. <https://www.etui.org/fr/transnational-trade-union-rights-experts-network-ttur>

en effet interprétés tant par le mouvement syndical que par la doctrine en droit social comme une interprétation libérale de la directive sur le détachement, et plus largement comme une subordination des droits sociaux fondamentaux par rapport aux libertés économiques du marché (Louis 2021). Nous souhaitons désormais montrer que si cette mobilisation judiciaire fondatrice de la CES se solde par un échec, cet échec se révèle néanmoins constructif puisqu'il jette les bases des stratégies judiciaires ultérieures élaborées et conduites par la CES.

2.2 Contrer Viking-Laval au moyen du droit international

En réaction aux jugements Viking et Laval, la CES se mobilise afin de tenter de limiter leurs effets. Par exemple, la révision de la directive sur le détachement des travailleurs devient un objectif primordial de la CES (2008a et 2010a), qui sera finalement atteint en 2018 (directive UE 2018/957). La CES élabore également un « protocole de progrès social » dont elle revendique l'inclusion dans les traités européens, ceci afin de réaffirmer la primauté des droits sociaux fondamentaux sur les libertés économiques (CES 2008b). Toutefois, la réaction de la CES la plus originale face aux jugements se trouve moins du côté de ces différentes revendications que dans la création du « réseau Litiges » (*Litigation Network*) par le Secrétariat de la CES en 2009. La mise en place de ce réseau marque en effet l'inscription durable des questions judiciaires dans les activités du syndicalisme européen. Cette sous-section revient sur la création du réseau et sur ses objectifs, dédiés à contrecarrer les jugements Viking et Laval.

Le réseau Litiges est créé au début de l'année 2009 sous l'impulsion de Catelene Passchier, dans la continuité de son implication dans la Task Force Viking-Laval. Les objectifs de ce nouveau réseau sont résumés par John Monks lors du Comité de direction de la CES en avril 2009. Pour le secrétaire général de la Confédération, sa principale mission consiste à élaborer une stratégie judiciaire européenne centrée sur la défense des droits syndicaux afin de faire face aux conséquences des arrêts Viking et Laval :

« Un groupe d'experts interne de la CES sur les stratégies en matière de litiges concernant l'action collective [...] a été créé afin de donner une dimension prospective au réseau de la CES en matière de litiges [...]. Le groupe est composé d'experts syndicaux et d'universitaires et s'est réuni pour la première fois au cours de la matinée du 15 avril [2009]. Le groupe d'experts a examiné les questions stratégiques résultant des affaires Viking et Laval, qui posent de plus en plus de problèmes aux syndicats souhaitant mener une action collective dans une affaire présentant une dimension transnationale. » (CES 2009a)

Ainsi, la création du réseau Litiges constitue d'abord et avant tout une réponse à la jurisprudence Viking-Laval. Son objectif premier est d'identifier les moyens judiciaires pour limiter voire renverser ces décisions préjudiciables aux libertés syndicales. L'ordre du jour de la première réunion du réseau, tenue en avril 2009, fixe ainsi comme priorité « d'identifier les failles juridiques dans les quatre

jugements [Viking, Laval, Rüffert, Commission c. Luxembourg] pouvant être exploitées dans de futurs contentieux » (ETUC 2009)⁴.

La centralité des deux jugements dans les objectifs du réseau s'explique en outre par sa composition. Pour partie, ce sont en effet les mêmes personnes qui participaient à la Task Force qui sont présentes lors des premières réunions du réseau. C'est le cas notamment de Catelene Passchier, mais aussi de l'avocat des syndicats suédois dans l'affaire Laval (mandaté par la Fédération européenne des travailleurs du bois et du bâtiment), du responsable du service juridique commun aux trois confédérations suédoises (LO, TCO, SACO), d'un juriste de l'Organisation centrale des syndicats finlandais (SAK), ou encore de la responsable du service juridique de l'ITF. Compte tenu de sa composition, le réseau Litiges apparaît donc initialement comme une pérennisation de la Task Force Viking-Laval. Les autres participants (environ une vingtaine à chaque réunion) sont des juristes syndicaux possédant des compétences et une expérience en matière de droit européen. Plusieurs d'entre eux sont des membres actifs du réseau Netlex, le réseau des juristes syndicaux européens établi en 1996 par la CES. C'est par exemple le cas d'Esther Lynch, en charge de la législation sociale à l'Irish Trade Union Congress (ICTU), qui deviendra ultérieurement membre de l'équipe dirigeante de la CES (secrétaire confédérale de 2015 à 2019, et depuis 2019 secrétaire générale adjointe).

Pour contrer la jurisprudence Viking-Laval de la Cour de justice, une stratégie originale est élaborée par les membres du réseau au cours de l'année 2009. Estimant improbable un revirement de jurisprudence spontané de la CJUE, ceux-ci décident de mobiliser le droit social international pour infléchir la primauté donnée aux libertés économiques dans le droit de l'UE. Plus précisément, les membres du réseau se tournent vers les normes du Conseil de l'Europe et l'OIT, ces deux organisations étant perçues par les syndicalistes européens comme plus favorables aux droits sociaux. Ainsi, l'organisation strasbourgeoise protège les libertés syndicales via deux traités : la Convention européenne des droits de l'homme de 1950 (article 11 sur la liberté d'association) et la Charte sociale européenne de 1961 et sa version révisée de 1996 (articles 5 et 6 sur la liberté syndicale, le droit de négociation collective et le droit de grève). Ratifiés par tous les États membres de l'UE⁵, ces deux traités sont protégés par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) et le Comité européen des droits sociaux (CEDS).

La priorité donnée aux droits syndicaux est encore plus évidente à l'OIT, puisque la liberté syndicale est inscrite dans la constitution même de l'organisation tripartite depuis sa création en 1919. Cette liberté est également garantie par la

4. Les arrêts Viking et Laval sont en effet suivis en 2008 de deux autres arrêts de la CJUE qui ont trait au rôle de la négociation collective dans les normes applicables aux travailleurs détachés d'une part, et à l'interprétation de la directive sur le détachement des travailleurs d'autre part. Il s'agit des arrêts « Rüffert » (CJUE, affaire C-346/06, arrêt du 3 avril 2008) et « Commission c. Luxembourg » (CJUE, affaire C-319/06, arrêt du 19 juin 2008), analysés tout aussi négativement que les arrêts Viking et Laval par la CES.

5. Cependant, il faut relever que certains États membres de l'UE n'ont pas ratifié toutes les dispositions des articles 5 et 6. Ceci est toujours le cas de l'Autriche, du Luxembourg et de la Pologne. Cf. <https://rm.coe.int/country-by-country-table-of-accepted-provisions/1680630742>

Convention n°87 (adoptée en 1948) tandis que la Convention n°98 (1949) protège le droit de négociation collective. Ces deux conventions ont été ratifiées par tous les États membres de l'UE. Outre le Conseil d'administration, trois principaux organes de l'OIT protègent la liberté d'association et ces deux Conventions : le Comité de la liberté syndicale (CLS), la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR), et la Commission de l'application des normes (CAN), qui siège chaque année lors de la Conférence internationale du travail (CIT) à Genève.

En résumé, la stratégie élaborée en 2009 par le réseau consiste à saisir ces organes de l'OIT et du Conseil de l'Europe pour construire un corpus de jurisprudence ou de soft law qui permettrait d'infléchir la jurisprudence de la Cour de justice de l'UE, lorsque des affaires similaires à Viking et Laval se présenteront de nouveau à Luxembourg. En d'autres termes, en mobilisant le droit international, la stratégie judiciaire de la CES revient moins à obtenir un renversement direct et immédiat des arrêts Viking et Laval qu'à modeler sur le long terme, dans un sens favorable aux droits syndicaux, les normes internationales du travail et les droits sociaux fondamentaux internationaux, dans l'objectif d'orienter les décisions ultérieures de la CJUE.

Une telle stratégie se lit dans les comptes rendus des premières réunions du réseau. Ainsi, l'un des juristes syndicaux présents à la première réunion tenue en avril 2009 insiste sur l'importance de la CEDH : « *Until now, Strasbourg court has never been explicit on the right to strike. Now, time to bring a case to ECHR* » (ETUC 2009). Pour ce juriste, la stratégie consiste à saisir la CEDH afin de faire pression sur la CJUE (« *Make the ECJ accountable to other bodies* »). De la même façon, un autre juriste du Secrétariat de la CES suggère d'utiliser la procédure de réclamations collectives (« *We've been trying to encourage the use of collective complaints for 10 years* »). On peut encore citer un professeur de droit du travail proche du mouvement syndical, et à ce titre invité aux réunions, qui formule une stratégie en deux temps. D'abord, le recours aux organes de l'OIT et du Conseil de l'Europe doit permettre de constituer un corpus de décisions internationales favorables aux droits syndicaux. Ces décisions permettront ensuite de mettre en question la jurisprudence de la Cour de justice de l'UE :

« *[We need to] challenge the ECJ by proactive means through other forums: ILO, CoE, ECHR. Our task would be to build a body of case law which can be relied upon when the time comes before the ECJ. [...] ECJ has to be made accountable to other forums.* » (Ibid.)

Les membres du réseau Litiges ne se font cependant pas d'illusion sur le degré de contrainte exercé par ces différents organes internationaux sur la CJUE. Aux yeux des juristes syndicaux, la seule instance capable de rivaliser avec la Cour de Luxembourg est son homologue de Strasbourg. Il s'agit donc d'une stratégie à plusieurs bandes qui est élaborée par les syndicalistes européens et leurs juristes. Pour faire évoluer la jurisprudence de la CJUE, il convient de modifier l'approche de la CEDH en matière de droits syndicaux, historiquement exclus du champ

d'application de la Convention, à l'exception de la liberté syndicale⁶. Pour ce faire, la CEDH doit être influencée par d'autres sources du droit social international (la Charte sociale européenne et les Conventions de l'OIT) et par l'interprétation de leurs organes de contrôle respectifs (CEDS et CEACR notamment).

Si l'autorité interprétative de ces différents organes est importante, il ne s'agit pas de juridictions à proprement parler. Pour les membres du réseau Litiges, ces comités doivent donc d'abord servir à orienter les décisions de la CEDH en matière de droits syndicaux, décisions qui serviront ensuite à infléchir la jurisprudence de la CJUE (ETUC 2009b). À ces considérations tactiques sur l'ordre d'activation des différents mécanismes de plainte internationaux s'ajoutent enfin des réalités pratiques : les comités de l'OIT (CLS et CEACR) et du Conseil de l'Europe (CEDS) sont en effet plus accessibles aux syndicats et leur offrent des chances de succès plus importantes (cf. la section 4.2 de la présente étude) qu'à la CEDH ou la CJUE. Il était donc plus aisé (ainsi que moins coûteux et plus rapide) pour les membres du réseau Litiges de commencer par ces arènes quasi juridictionnelles avant de poursuivre leur stratégie auprès des cours européennes (sur ce point, voir notamment Hendy 2013 : 65-68).

La stratégie judiciaire élaborée par le réseau Litiges en 2009 apparaît ainsi hautement complexe, incertaine et de long cours. Plusieurs de ses étapes ont bien été mises en œuvre, sur lesquelles nous allons nous pencher désormais.

2.3 Mobiliser l'OIT et le Conseil de l'Europe contre la CJUE

2.3.1 Coordonner les commentaires syndicaux dans les procédures de rapports

La stratégie construite au sein du réseau Litiges par les juristes syndicaux obtient rapidement l'aval des dirigeants de la CES. Au sein de ses instances décisionnelles, cette stratégie est ainsi évoquée dès avril 2009 par John Monks : « Le groupe d'experts se réunira à nouveau en juin 2009 afin de poursuivre l'examen des réponses à apporter [aux affaires Viking et Laval], telles que remettre en question la compatibilité de la jurisprudence de la CJE avec d'autres normes internationales (OIT, Conseil de l'Europe) » (CES 2009a). En juillet 2009, le secrétaire général demande au Comité exécutif de valider l'utilisation des mécanismes de plaintes internationaux :

« Le groupe d'experts "Litiges" de la CES propose d'utiliser les organes de surveillance internationaux, y compris le Comité d'experts de l'OIT

6. Seul l'article 11 de la Convention protège en effet la liberté d'association syndicale. Historiquement, la CEDH excluait le droit de grève et le droit de négociation collective de cet article. Cf. CEDH, Syndicat suédois des conducteurs de locomotives c. Suède, Affaire n°5614/72, Arrêt du 6 février 1976 et Wilson et Union nationale des journalistes et autres c. Royaume-Uni, Affaires n°30668/96, 30671/93, 30678/96, Arrêt du 2 juillet 2002.

sur l'application des conventions, afin de dénoncer les effets négatifs des jugements de la CJE. Les syndicats ont la possibilité de contacter cet organe afin que les implications des quatre jugements sur les systèmes nationaux de relations industrielles soient examinées et dénoncées. » (CES 2009b)

Pour l'OIT, la procédure est la suivante. Chaque année, la Commission d'experts (CEACR) examine les rapports soumis par les gouvernements sur leur respect des conventions de l'OIT qu'ils ont ratifiées. Elle dresse ensuite un rapport portant sur la conformité des pratiques, législations et jurisprudences des États avec les normes internationales du travail. En cas de non-conformité, les experts émettent des « observations » à l'encontre des pays, c'est-à-dire des critiques et des recommandations. Le rapport est ensuite soumis à la Conférence internationale du Travail de l'OIT au sein de la Commission de l'application des normes (CAN), de composition tripartite. Dans ce processus de supervision, les syndicats interviennent lors du débat à la Conférence mais possèdent également la possibilité de faire valoir leur point de vue plus en amont. L'article 23 de la constitution de l'OIT les autorisent en effet à soumettre des commentaires — de nature juridique ou factuelle — sur les rapports envoyés par les gouvernements, afin d'alerter les membres de la CEACR sur les cas les plus préoccupants.

Au cours de l'été 2009, la CES invite donc ses membres à soumettre des commentaires aux experts de l'OIT sur la base d'un argumentaire élaboré par le réseau Litiges. D'une vingtaine de pages, le document s'attache à démontrer une violation de la Convention n°87 de l'OIT (liberté syndicale) et de la Convention n°98 (négociation collective) par la jurisprudence de la CJUE, via son application par les États. Le raisonnement juridique critique d'une part la hiérarchie entre les droits sociaux et économiques instaurée par la CJUE, et d'autre part le test de proportionnalité auquel cette dernière soumet le droit à l'action collective (CES 2009c).

D'après le Secrétariat de la CES, un total de seize syndicats membres de la Confédération ont soumis ces commentaires à la Commission d'experts de l'OIT au cours de l'été 2009. En parallèle, afin d'exercer un maximum de pression contre les arrêts de la Cour de justice, les dirigeants de la CES proposent également d'entreprendre une « action similaire par rapport à la Charte sociale révisée du Conseil de l'Europe » (CES 2009d). Le système de supervision de la Charte est en partie inspiré de l'OIT, même si le rôle joué par les organisations syndicales est moins important puisque la procédure n'est pas tripartite. Chaque année, les gouvernements soumettent au Comité européen des droits sociaux (CEDS) des rapports sur leur respect des droits contenus dans la Charte. Ce dernier rend des conclusions qui sont ensuite examinées et débattues par des fonctionnaires nationaux au sein d'un Comité gouvernemental, afin de préparer les décisions du Comité des ministres (résolutions ou recommandations).

À la différence de la CAN à l'OIT, les syndicats ne peuvent envoyer que deux observateurs, sans droit de vote (mais avec un droit d'intervention), pour participer aux débats du Comité gouvernemental. Néanmoins, de la même manière qu'à Genève, les syndicats nationaux peuvent soumettre des commentaires aux rapports gouvernementaux envoyés au CEDS. Dans cette perspective, un nouveau

document est élaboré par les juristes du réseau Litiges. Les commentaires ciblent les paragraphes 2 (négociation collective) et 4 (droit de grève) de l'article 6 de la Charte sociale (révisée). Dans des termes et selon une structure similaire au document élaboré pour l'OIT, les commentaires à destination du CEDS démontrent que les arrêts de la CJUE entraînent des effets sur le droit national des États de l'UE contraires aux droits syndicaux garantis par la Charte (CES 2009e).

Cet important travail de coordination des commentaires syndicaux nationaux dans le système de rapports de l'OIT et du Conseil de l'Europe est toutefois rapidement relégué au second plan par deux mobilisations syndicales auprès de ces deux organisations internationales.

2.3.2 L'affaire « BALPA » : les experts de l'OIT contre l'arrêt Viking

Les commentaires déposés par les syndicats européens à la Commission d'experts de l'OIT (CEACR) sont en effet éclipsés par les remous suscités par l'affaire dite « BALPA ». Celle-ci résulte des commentaires déposés par le syndicat des pilotes de ligne britanniques (BALPA) auprès de la CEACR à l'automne 2008. Cette action fait suite à un conflit avec la compagnie British Airlines, au cours duquel les avocats de la compagnie aérienne parviennent à empêcher une grève des pilotes en mobilisant la jurisprudence Viking devant les tribunaux britanniques. À la suite de cet échec, la direction de BALPA se tourne alors vers l'OIT (BALPA 2008a). À cette époque, BALPA n'est pas membre de l'ITF, mais celle-ci choisit malgré tout de lui apporter son soutien⁷, de même que la confédération « UNITE the Union », l'une des principales centrales britanniques affiliées au Trade Union Congress (TUC), membre de la CES. En effet, au-delà des enjeux propres au conflit qui oppose BALPA et British Airlines, cette affaire constitue pour les syndicats européens une opportunité leur permettant de contester les arrêts de la CJUE auprès de l'OIT, conformément à la stratégie du réseau Litiges.

L'ITF et UNITE se joignent ainsi aux commentaires présentés par BALPA à la CEACR en octobre 2008 arguant du non-respect de la Convention n°87 par le gouvernement du Royaume-Uni. Sans détailler le raisonnement juridique défendu, on relève que celui-ci met directement en cause la jurisprudence de la CJUE, ceci alors même qu'il n'appartient pas aux experts de l'OIT de contrôler la conformité du droit de l'UE aux conventions de l'OIT. Le document contient ainsi une analyse détaillée des arrêts Viking et Laval et explique que ceux-ci sont contraires aux normes de l'OIT sur le droit de grève. Le test de proportionnalité imposé par la CJUE, de même que la possibilité de réclamer des dommages illimités aux syndicats britanniques dans le cas où une grève serait contraire au droit de l'UE, sont particulièrement critiqués. Les commentaires syndicaux concluent que le Royaume-Uni viole les normes de l'OIT sur le droit de grève en appliquant la jurisprudence de la CJUE (BALPA 2008b).

7. Ce soutien de l'ITF amène BALPA à devenir membre de l'ITF en 2012.

Le dépôt des commentaires en octobre 2008 intervient cependant trop tard pour faire partie du cycle de supervision des normes de 2008-2009. Il faut ainsi attendre le printemps 2010 pour que soit publié le rapport de la Commission d'experts de l'OIT sur cette affaire. Dans leurs observations, les experts prennent soin de rappeler que leur « tâche n'est pas de juger le bien-fondé des attendus de la CJCE dans les affaires Viking et Laval [...] mais plutôt d'examiner si l'impact de ces décisions au niveau national est tel qu'il en résulte un déni des droits syndicaux ». Cette précaution ne les empêche toutefois pas de se distancier explicitement du raisonnement des juges de Luxembourg, en soulignant que soumettre le droit de grève à un test de proportionnalité à l'égard des libertés économiques relève d'un non-sens au regard du droit international du travail. Les conclusions formulées par les membres de la CEACR sont ainsi d'une grande sévérité à l'encontre de la jurisprudence de la Cour de justice :

« La commission observe avec une *grande préoccupation*, dans cette affaire, les limites pratiques à l'exercice effectif du droit de grève pour les travailleurs affiliés à la BALPA. [...]. Ainsi, la commission considère que la doctrine utilisée dans ces jugements de la CJCE est susceptible d'avoir un effet restrictif quant à l'exercice du droit de grève dans la pratique, d'une manière qui est contraire à la convention. » (CEACR 2010)

Ainsi, l'affaire BALPA constitue l'occasion pour les syndicats européens de mettre en cause la jurisprudence de la CJUE au moyen du droit international du travail. Les conclusions obtenues à l'OIT représentent à cet égard un premier succès pour la stratégie du réseau Litiges.

2.3.3 Les plaintes suédoises à l'OIT et au Conseil de l'Europe contre l'arrêt Laval

À la suite de BALPA, les syndicats suédois se tournent également vers l'OIT et le Conseil de l'Europe. La CES est ainsi informée au cours de l'été 2010 que « LO-Suède envisage de poursuivre le cas Laval comme une affaire séparée à l'OIT » (CES 2010b). La Confédération des syndicats suédois (LO) et l'Organisation centrale des employés (TCO) déposent des commentaires auprès de la Commission d'experts pour dénoncer une violation des Conventions n°87 et n°98 par la législation suédoise adoptée en application de l'arrêt Laval. Les conclusions définitives des experts de l'OIT sont rendues au printemps 2013, et reprennent en partie celles de l'affaire BALPA. La Commission d'experts se dit en effet « extrêmement préoccupée » des restrictions apportées à la négociation collective et à l'action collective par les amendements à la législation suédoise sur la codétermination en 2010, suite au jugement de la Cour de justice (CEACR 2013). Comme pour l'affaire BALPA, le recours à l'OIT par les syndicats suédois s'avère donc également une première étape réussie de la stratégie formulée par le réseau Litiges.

En parallèle de l'OIT, les organisations syndicales suédoises saisissent le Comité européen des droits sociaux (CEDS) du Conseil de l'Europe en juin 2012 par le biais d'une réclamation collective. Celle-ci allègue d'une violation des articles 4 (droit à une rémunération équitable), 6 (droit à la négociation collective et à la

grève) et du paragraphe 4 de l'article 19 (égalité de traitement des travailleurs migrants) de la Charte sociale européenne (révisée) par la législation suédoise sur la codétermination, telle qu'amendée après l'arrêt Laval. La réclamation bénéficie du renfort de la CES, qui dépose des observations en soutien de ses membres suédois. Le CEDS adopte sa décision en juillet 2013 et conclut à l'unanimité à la violation de l'article 19§4, et à 13 voix contre 1 à la violation des articles 6§2 et 6§4 de la Charte par la Suède. Plus important encore, le Comité émet de très fortes critiques à l'égard du droit de l'UE et de la jurisprudence de la CJUE. Dans une section intitulée « Observations liminaires sur les liens entre la Charte et la législation de l'UE », les experts rappellent que les États se doivent de respecter leurs engagements vis-à-vis de la Charte sociale lorsqu'ils mettent en œuvre une directive ou un arrêt de la CJUE. Le Comité indique en outre devoir contrôler au cas par cas la compatibilité des mesures nationales prises en application du droit de l'UE avec les dispositions de la Charte. En effet, plutôt que de présumer la législation européenne *a priori* conforme aux dispositions de la Charte, les experts établissent à l'inverse une « présomption de non-conformité⁸ » :

« [Pour le CEDS], ni la place qu'occupent actuellement les droits sociaux dans l'ordre juridique de l'UE ni la teneur et le processus d'élaboration de sa législation ne lui semblent justifier que l'on parte, d'une manière générale, de l'idée que les textes juridiques de l'UE sont conformes à la Charte sociale européenne. » (CEDS 2013)

La décision du CEDS fait grand bruit dans les milieux syndicaux. Pour LO (2013), cette décision doit amener le gouvernement suédois à changer la loi adoptée après l'arrêt Laval. Pour la CES, la décision du CEDS s'avère une ressource juridique précieuse dans la stratégie du réseau Litiges visant à modifier la jurisprudence de la CJUE. Dans un communiqué (CES 2013), Bernadette Ségol (secrétaire générale de la CES de 2011 à 2015) se félicite ainsi de la « critique » adressée « indirectement » à la « jurisprudence de la Cour de justice pour ne pas tenir suffisamment compte des droits sociaux ». Elle ajoute que la « Cour de justice doit maintenant la modifier et reconnaître aux syndicats tous les droits collectifs dont ils ont besoin pour protéger les travailleurs détachés avec efficacité ». Les critiques du CEDS à l'encontre de la CJUE retiennent également l'attention des universitaires spécialisés en droit social européen, qui participent à populariser cette décision (Chatzilaou 2014 ; Moizard 2015 ; Rocca 2013). Plus généralement, cette décision confère au CEDS ses lettres de noblesse juridique aux yeux d'une partie de la doctrine et des syndicats européens, en devenant le véritable « gardien » de l'Europe sociale (Nivard 2014 ; Supiot 2016).

2.3.4 Un succès en demi-teinte : la CEDH et l'affaire Holship

Le dernier rebondissement de la stratégie judiciaire élaborée par le réseau Litiges en 2009 pour contrer les affaires Viking et Laval au moyen du droit social

8. Il s'agit d'une référence à la jurisprudence de la CEDH, qui estime que le droit de l'UE est *a priori* conforme à la Convention. Cf. CEDH (Grande Chambre), *Bosphorus c. Irlande*, Affaire n°45036/98, Arrêt du 30 juin 2005.

international est l'affaire « Holship », jugée par la CEDH en juin 2021⁹. Avant d'aborder plus en détail cette affaire, il convient de préciser que ce cheminement dans les différentes étapes de la stratégie n'a pas été rectiligne, mais a connu des échecs. Par exemple, une affaire suédoise qui aurait permis de questionner le bien-fondé de la jurisprudence Viking-Laval devant la CEDH s'est soldée par une décision d'irrecevabilité en décembre 2016 (Ewing et Hendy 2017).

Le nom de l'affaire Holship provient de la compagnie éponyme, une société de fret maritime dont la maison mère est établie au Danemark. L'un de ses sites d'activité est le port de Drammen, situé en Norvège. Pour charger et décharger ses navires, la société a recours aux dockers enregistrés auprès de l'agence d'emploi du port, conformément à la convention collective en vigueur. Conclu en 1976 entre la Confédération des syndicats norvégiens (LO-N) et la Fédération des syndicats norvégiens du transport (NTF) d'une part, et la Confédération des entreprises norvégiennes (NHO) et la Fédération des entreprises de transport et logistique d'autre part, cet accord prévoit de donner une priorité d'embauche aux dockers enregistrés auprès des agences d'emploi portuaires. L'accord prévoit également que l'embauche des dockers se fait à un certain niveau de salaire et dans le respect de certaines conditions de travail. De telles mesures de protection trouvent leur origine dans la Convention n°137 de l'OIT sur le travail dans les ports, adoptée en 1973 et ratifiée en 1974 par la Norvège. Elle vise à protéger les dockers des conséquences sociales négatives résultant de la nature discontinue de leur travail.

Alors que la compagnie Holship applique cet accord depuis l'année 2000, elle cesse de le faire au début de l'année 2013. Ses dirigeants souhaitent en effet utiliser leurs propres employés pour charger et décharger leurs navires. En réaction, le syndicat norvégien des transports NTF demande à Holship en avril 2013 de respecter la convention des dockers sur le port de Drammen. Face à l'absence de réponse de l'armateur, le NTF — qui syndique environ 80 % des dockers de Norvège — annonce son intention d'entreprendre un boycott des navires d'Holship. Parallèlement, afin de se protéger des risques juridiques, le NTF saisit de manière préventive le tribunal d'instance local afin d'établir la légalité du boycott. Son caractère légal est établi en mars 2014 par le tribunal puis confirmé en appel en septembre 2014.

En retour, les avocats de Holship saisissent la Cour suprême norvégienne en juin 2015. Leur stratégie s'appuie sur le droit européen : les avocats expliquent ainsi que le boycott syndical est contraire à la liberté d'établissement et au droit de concurrence garantis par l'accord sur l'Espace économique européen (EEE), dont la Norvège est membre. Ceci conduit la Cour suprême norvégienne à saisir la Cour de justice de l'Association européenne de libre-échange (AELE), qui rend son avis en avril 2016¹⁰. Cette dernière conclut en faveur d'Holship, et se fonde pour ce faire dans une large mesure sur la jurisprudence Viking de la CJUE. En résumé, la Cour de l'AELE estime d'une part que la convention collective n'échappe pas au droit européen de la concurrence et d'autre part que le boycott syndical visant à faire respecter cette convention constitue une restriction à la liberté

9. CEDH, LO et NTF c. Norvège, Affaire n°45487/17, Arrêt du 10 juin 2021.

10. Cour de l'AELE, Holship Norge AS v. Norsk Transportarbeiderforbund, Affaire E-14/15, Arrêt du 19 avril 2016.

d'établissement. Elle laisse cependant le soin à la Cour suprême norvégienne de déterminer le caractère justifié et proportionné de cette restriction. Celle-ci rend son jugement le 16 décembre 2016. À dix voix contre sept, les magistrats concluent en faveur d'Holship : le boycott est illégal car il constitue une restriction à la liberté d'établissement protégée par l'accord EEE, restriction qui n'est ni justifiée ni proportionnée. Le jugement reprend dans les grandes lignes celui de la Cour de l'AELE, et les arrêts Viking et Laval sont donc largement cités dans les motivations du jugement.

L'affaire ne s'arrête cependant pas là puisque LO-N et sa fédération des transports NTF déposent une requête auprès de la CEDH en juin 2017 pour violation de l'article 11 de la Convention européenne. Dans cette affaire, les attentes des milieux juridiques et syndicaux dépassent le contexte norvégien (Hendy et Novitz 2018). L'affaire Holship rassemble en effet toutes les propriétés du *test case* imaginé dix ans plus tôt au sein du réseau Litiges de la CES pour contrer les affaires Viking et Laval. La requête déposée à Strasbourg est en effet susceptible d'amener la CEDH à se prononcer sur la conformité de l'avis de la Cour de l'AELE avec la Convention européenne des droits de l'homme, et donc par ce truchement sur la jurisprudence Viking-Laval. Par conséquent, la CES dépose des observations dans cette affaire dans lesquelles elle insiste sur l'importance des normes juridiques internationales en matière de droits sociaux et syndicaux. Ces observations mettent en avant les normes de l'OIT et du Conseil de l'Europe, et en particulier les commentaires de la CEACR dans l'affaire BALPA, ainsi que la décision du CEDS dans la réclamation portée par LO-S et TCO (ETUC 2019). En d'autres termes, la stratégie imaginée en 2009 par les juristes syndicaux européens pour contrer la jurisprudence Viking-Laval au moyen de la CEDH semble alors sur le point d'aboutir.

Les espoirs syndicaux seront cependant partiellement déçus par l'arrêt de la CEDH, rendu le 10 juin 2021 et devenu définitif le 20 septembre 2021 en l'absence d'appel à la Grande Chambre. Certes, les juges strasbourgeois établissent (à l'unanimité) que la liberté d'établissement au sein du marché intérieur ne constitue pas un droit fondamental équivalent à la liberté d'association garantie par l'article 11 de la Convention, faisant ainsi primer les droits fondamentaux sur les libertés économiques. En revanche, la CEDH estime que la Cour suprême de Norvège n'a pas violé l'article 11 de la Convention dans l'affaire Holship, en raison de la marge d'appréciation dont elle dispose pour appliquer cet article. Face à ce jugement ambigu, les syndicats européens ont eu tendance à insister davantage sur la portée générale de l'arrêt plutôt que sur les conclusions particulières du cas d'espèce. La CES se félicite ainsi que la CEDH établisse une « hiérarchie claire » entre les droits économiques et syndicaux, en contradiction avec la jurisprudence Viking-Laval de la CJUE (ETUC 2021a). Cette interprétation positive de l'arrêt est également celle promue par LO-N (2021) et l'ETF (2021), de même que par la doctrine (Graver 2022 ; d'autres auteurs sont cependant plus critiques : Chatzilaou 2021).

En définitive, malgré ce bilan en demi-teinte de la stratégie élaborée par le réseau Litiges en 2009 pour contrer la jurisprudence Viking-Laval, cette stratégie aura permis d'inscrire durablement le recours à la justice dans les modalités d'action de la CES. En effet, progressivement, les objectifs d'une stratégie judiciaire syndicale

européenne se diversifient en faveur d'une action de défense plus générale des droits des travailleurs en Europe.

3. La normalisation de la stratégie judiciaire de la CES et ses limites

Si la stratégie judiciaire élaborée par la CES est à l'origine focalisée sur les arrêts Viking et Laval, cette partie montre que les objectifs syndicaux se diversifient au cours des années 2010. Ces objectifs ne sont toutefois pas les mêmes en fonction des systèmes normatifs et des juridictions auxquels sont confrontés les syndicats. Ainsi, à l'égard du droit de l'UE et de sa Cour de justice, l'action de la CES apparaît essentiellement défensive. À l'inverse, l'action judiciaire des syndicats européens revêt une dimension plus offensive auprès du Conseil de l'Europe, en particulier dans le domaine des droits sociaux fondamentaux, comme nous le verrons dans la dernière partie.

3.1 La diversification des objectifs du réseau Litiges

Au fil des années, les activités du réseau Litiges se détachent progressivement de leur focalisation première sur les affaires Viking et Laval. L'étude des ordres du jour des différentes réunions du réseau révèle ainsi une diversification progressive des enjeux abordés par les juristes syndicaux au fil de leurs rencontres. Celles-ci ont en général lieu deux à quatre fois par an. Entre chaque rencontre, les membres du réseau communiquent par le biais d'une plateforme électronique sécurisée, à l'accès restreint. Dans la majorité des cas, l'ordre du jour des réunions prévoit l'intervention de juristes et de secrétaires confédéraux du Secrétariat de la CES, pour informer les participants au réseau des dossiers juridiques du moment qui intéressent la Confédération et ses membres. Il s'agit la plupart du temps de propositions de directive ayant une incidence directe ou indirecte sur le droit social européen. Un autre point quasi systématiquement à l'ordre du jour est le suivi des activités du Conseil de l'Europe. Un suivi des affaires en cours d'examen par la CEDH pouvant intéresser les syndicats est réalisé, et des informations sont données sur les derniers développements concernant la Charte sociale européenne, qu'il s'agisse de la procédure de rapports ou de réclamations collectives.

En outre, les réunions sont toujours ponctuées d'un tour de table où les juristes syndicaux s'informent des dossiers judiciaires récents dans leur pays respectif qui sont susceptibles d'avoir un impact à l'échelle européenne. La plupart du temps, deux ou trois affaires préjudicielles en attente de jugement à la CJUE, ou dont l'arrêt vient d'être rendu, sont présentées et discutées plus en détail. Dans certains cas, un syndicat national est partie prenante au recours (ou soutient le requérant en arrière-plan). Dans d'autres cas, il s'agit simplement d'une affaire dont les conséquences sont importantes pour les travailleurs européens ou d'un

pays particulier, sans pour autant qu'un syndicat ne soit directement impliqué dans son déroulement.

Pour tenter d'influencer les affaires examinées par la CJUE, le réseau Litiges s'inspire des pratiques expérimentées lors des affaires Viking et Laval, en particulier les techniques de lobbying judiciaire. Fort de l'expérience acquise au cours de cette mobilisation fondatrice, le Secrétariat de la CES intervient en effet de manière régulière auprès des gouvernements ou de la Commission européenne afin d'influencer les observations transmises à Luxembourg dans les affaires dont les enjeux intéressent les syndicats. Le réseau fournit des conseils sur les affaires appelant une intervention de la CES, et sert de lieu de discussion des arguments envoyés aux Représentations permanentes des États jugés réceptifs aux intérêts syndicaux.

Pour prendre un exemple, l'une des affaires qui préoccupent les membres du réseau Litiges en 2009 est l'affaire dite «Omalet». Il s'agit d'une question préjudicielle dans laquelle l'Office national de sécurité sociale de Belgique enjoint un entrepreneur belge à payer les cotisations sociales de l'un de ses sous-traitants belges ayant fait faillite. L'entreprise conteste devoir payer cette somme, argumentant qu'elle constitue une restriction à la libre circulation des services ainsi qu'une discrimination. Son argumentaire repose sur le fait que la loi belge, qui rend solidaires le donneur d'ordre principal et ses sous-traitants en cas de faillite de ces derniers en matière de paiement des cotisations sociales, ne s'applique pas si le sous-traitant est établi à l'étranger. Dès lors, selon le requérant, la législation belge ne devrait pas imposer des obligations aux entreprises belges vis-à-vis de sous-traitants belges puisque ces obligations ne s'appliquent pas aux sous-traitants étrangers. L'originalité de cette affaire repose sur le fait qu'une liberté du marché intérieur et le principe de non-discrimination sont invoqués dans un litige purement national afin de mettre en cause le droit de la sécurité sociale en Belgique.

La CES est avertie de cette affaire par la Fédération générale du travail de Belgique (FGTB) et le cas est discuté à plusieurs reprises au sein du réseau Litiges. Les membres du réseau conviennent ainsi d'envoyer une lettre à plusieurs gouvernements afin de les alerter sur les conséquences potentielles de cette question préjudicielle et les inciter à soumettre des observations à la CJUE. Dans son arrêt du 22 décembre 2010, la Cour de justice juge le renvoi irrecevable¹¹. Il est certes difficile d'établir avec certitude l'influence des démarches entreprises par la CES sur les observations gouvernementales et *in fine* sur la décision finale de la CJUE. Cependant, on peut noter que dans l'affaire Omalet, la lettre de la CES semble avoir eu un impact réel puisque le Secrétariat de la Confédération informe les membres du Comité exécutif que le « Danemark et l'Autriche ont réagi positivement » (CES 2009d).

11. CJUE, Zoi Chatzi c. Ypourgos Oikonomikon, Affaire C-149/10, Jugement du 16 septembre 2010, paragraphe 23.

Néanmoins, il faut relever que les syndicalistes européens ne recourent pas si fréquemment à ces techniques de lobbying judiciaire. Le rapport d'activité de la CES (2015a : 68) pour la période 2011-2015 indique ainsi que seules trois affaires ont suscité de telles démarches. Peu nombreuses, ces affaires sont cependant sélectionnées avec soin par les membres du réseau Litiges. La première de ces trois affaires (C-533/13) concerne une question préjudicielle portant sur la nouvelle mouture de la directive relative au travail intérimaire (2008/104/CE). Cette affaire est donc particulièrement importante pour les syndicats, puisqu'il s'agit de la première interprétation donnée par la CJUE de la directive. De plus, l'implication de la CES est facilitée par le fait que l'Organisation centrale des syndicats finlandais (SAK) est partie prenante à la procédure. La seconde affaire est également une question préjudicielle finlandaise. Il s'agit de l'affaire « Elektrobudowa » (C-396/13), qui porte sur le détachement des travailleurs. Celle-ci est à nouveau pilotée par les juristes du SAK, qui représentent le syndicat des électriciens finlandais impliqué dans le recours. Enfin, la troisième affaire dite « RegioPost » (C-115/14) concerne une question préjudicielle d'origine allemande portant sur l'articulation entre le détachement des travailleurs et les marchés publics. Ces trois affaires font l'objet d'une intervention de la CES auprès des gouvernements et sont discutées au sein du réseau. Les deux premières sont considérées comme des succès par la CES et confortent l'idée qu'il est possible d'obtenir des avancées pour le droit social européen par la voie judiciaire (CES 2015b et 2015c).

Enfin, une autre des activités menées par la CES à l'égard de la CJUE concerne les affaires mettant en jeu l'interprétation des directives issues des accords-cadres conclus au sein du dialogue social européen. Toutes ces directives contiennent en effet une clause prévoyant que la Commission européenne doit recueillir l'avis des organisations signataires de l'accord dès lors que son interprétation sur le plan européen se pose. Pendant des années, cette obligation de consultation est restée lettre morte. La situation change en 2010 où dans une affaire impliquant l'interprétation de la directive sur le congé parental, issue du premier accord-cadre européen signé par les partenaires sociaux, les juges européens interpellent lors de l'audience les membres du service juridique de la Commission européenne sur le respect de cette obligation¹². Depuis lors, les juristes de la CES répondent régulièrement aux sollicitations de la Commission à ce sujet. Le rapport d'activité pour la période 2011-2015 indique ainsi que la CES a formulé son avis dans onze affaires concernant une directive issue d'un accord-cadre (CES 2015a).

3.2 Les obstacles à une stratégie offensive de la CES à la CJUE

Comme nous l'avons vu ci-dessus, la fonction première du réseau Litiges est de fournir aux membres de la CES un cadre de discussion formalisé et pérenne afin de débattre des questions juridiques et judiciaires européennes d'actualité. Certains

12. CJUE, Zoi Chatzi c. Ypourgos Oikonomikon, Affaire C-149/10, Jugement du 16 septembre 2010, paragraphe 23.

acteurs syndicaux déplorent cependant que le réseau tende à se limiter à l'échange d'informations, et à un lobbying judiciaire ponctuel. C'est le cas notamment d'Esther Lynch, membre irlandaise du réseau depuis sa création. Lorsque celle-ci devient secrétaire confédérale de la CES en 2015, l'une de ses responsabilités consiste à gérer le réseau. Dans un entretien conduit auprès d'elle en 2018, la dirigeante syndicale explique vouloir développer des stratégies plus offensives.

Sous l'impulsion d'Esther Lynch, le réseau Litiges connaît ainsi un nouvel élan en décembre 2015, puisqu'il est renommé « Groupe consultatif — Droits fondamentaux et litiges ». En apparence symbolique, ce changement de dénomination montre que ce comité est désormais une composante importante de la CES, et par extension légitime le recours à l'action judiciaire comme modalité d'action syndicale européenne. Le document adopté par le Comité exécutif de la CES en décembre 2015 attribue ainsi au réseau les missions suivantes :

« La CES prévoit de réorienter le groupe « Litigation » existant, constitué il y a presque 10 ans afin d'accompagner les travaux sur les affaires Viking, Laval et similaires, afin que le soutien qu'il apporte à la CES et à ses affiliés leur permette de relever les défis actuels dans le domaine juridique et de la surveillance des droits de l'homme. [...] Le groupe consultatif apportera son soutien à la CES dans ses actions de protection des droits de l'homme fondamentaux, en particulier des droits syndicaux. Le rôle du groupe consiste principalement à soutenir les travaux de la CES et des affiliés sur la coopération avec les différents mécanismes de surveillance au plan européen. » (CES 2015d)

Si la fonction informative du réseau est réaffirmée (analyse des enjeux judiciaires européens et circulation de l'expertise juridique parmi les membres de la CES), le document lui assigne une nouvelle fonction d'action stratégique. Le réseau doit désormais contribuer à « l'élaboration de stratégies et d'arguments au service des affiliés dans les affaires au plan national et également en vue de (futurs) litiges européens ». Outre la CJUE, le Comité exécutif de la CES charge le groupe de se concentrer sur le Conseil de l'Europe (CEDH, CEDS) et de soutenir les syndicats nationaux dans leurs actions (plaintes, élaboration de normes) auprès de l'OIT ou de l'ONU.

Une telle orientation est confirmée à plusieurs reprises par la suite, en particulier par le programme d'action du Congrès de Vienne (CES 2019 : 41), et par la résolution du Comité exécutif de la CES de 2020 citée en introduction de cette étude (CES 2020). Cette résolution, sous la responsabilité d'Isabelle Schömann (secrétaire confédérale de la CES depuis 2019), décide par ailleurs de regrouper les différents réseaux et groupes de travail juridiques de la CES existants à travers une nouvelle structure dénommée « ETUCLEX ». En outre, une note interne élaborée par le Secrétariat et diffusée aux membres du réseau ETUCLEX établit les modalités précises de cette stratégie judiciaire en faveur des droits syndicaux et sociaux fondamentaux (ETUC 2021b). On peut enfin noter que d'autres réflexions sur l'opportunité de stratégies judiciaires sont initiées à la même époque dans des domaines particuliers. À titre d'exemple, on peut citer la réflexion entreprise par

la CES avec l'Institut syndical européen sur l'action judiciaire en faveur des droits à la santé et à la sécurité des travailleurs¹³.

Ainsi, depuis 2009, à travers le réseau Litiges, puis au sein du Groupe Droits fondamentaux, et désormais via le réseau ETUCLEX, la CES a développé une importante activité en matière d'action judiciaire. Actuellement, parmi les six membres élus du Secrétariat de la CES, quatre sont des juristes ou ont une formation juridique (Esther Lynch, Claes-Mikael Stahl, Isabelle Schömann, Liina Carr). Ils sont assistés par trois juristes (Stefan Clauwaert, Joakim Smedman, Thomas Taylor Di Pietro). Cependant, ce dynamisme ne doit pas être surestimé.

D'abord, le recours à la justice ne constitue qu'une modalité d'action parmi d'autres de la Confédération, qui utilise en priorité d'autres moyens pour faire valoir ses revendications, tels que le lobbying, le dialogue social européen, ou encore la communication. Ensuite et surtout, malgré la volonté de développer les contentieux syndicaux à l'échelle européenne, il convient de souligner que la CES n'a jamais intenté de recours en son nom propre devant la Cour de justice de l'UE, pas plus qu'elle ne s'est formellement portée partie intervenante dans une affaire à Luxembourg. Cette absence d'activité contentieuse offensive de la part de la CES s'explique à la fois par des raisons politiques, matérielles et juridiques.

Premièrement, parmi les dirigeants actuels ou anciens de la CES que nous avons interrogés lors de notre doctorat, tous ne partagent pas l'idée que la Cour de justice de l'UE serait un lieu d'action pertinent pour le syndicalisme européen. Certaines et certains estiment en effet que la place des syndicats se trouve davantage à la table des négociations (dans les comités de dialogue social par exemple) que dans un prétoire, et que leur action doit passer par la mobilisation des travailleurs (par la manifestation ou la grève) plutôt que par l'usage du droit et des tribunaux.

Deuxièmement, plusieurs des acteurs syndicaux interrogés soulignent combien les procédures à la Cour de justice représentent un coût financier important. Ce coût est d'autant plus difficile à gérer que les procédures sont susceptibles d'appel (dans le cas des recours directs au Tribunal de l'UE, ceux-ci peuvent être renvoyés dans un second temps à la Cour de justice), et que les syndicats peuvent être condamnés à payer les frais juridiques de la partie adverse par les juges.

Troisièmement, il existe des obstacles juridiques à une action directe de la CES auprès de la CJUE, à la fois procéduraux et matériels. Procéduraux d'abord, car les conditions d'accès à la Cour de justice sont très restrictives en dehors de la procédure de renvoi préjudiciel. Les recours directs (annulation ou carence) sont en effet soumis à un test de recevabilité très strict, où les requérants doivent prouver leur intérêt à agir. Seules les institutions du triangle institutionnel de l'UE (Commission, Parlement, Conseil) et les États membres disposent du statut de « requérant privilégié ». Ce statut leur donne le droit de formuler un recours ou d'intervenir dans toutes les affaires examinées par les juges européens sans avoir

13. Voir en particulier les trois conférences organisées par l'Institut syndical européen sur ce sujet à Bruxelles les 15-16 janvier 2020, les 24-25 février 2021 et les 30-31 mai 2022.

à justifier d'un intérêt à agir¹⁴. À l'inverse, toute personne privée ou morale qui intente un recours se doit de démontrer un « intérêt direct et individuel » à agir, c'est-à-dire prouver que la décision européenne attaquée (dans le cas d'un recours en annulation) ou l'absence de décision (recours en carence) lui cause directement et personnellement du tort. Cette règle s'applique également pour les interventions tierces dans les questions préjudicielles, qui auraient pu constituer un moyen pour la CES de développer une activité directe et formelle auprès de la Cour de justice¹⁵. En raison de ces règles de recevabilité, la CJUE constitue donc une arène très difficilement accessible aux organisations de la société civile. Contrairement à de nombreuses juridictions suprêmes nationales (Krishnan 2001-2002), la CJUE s'avère en définitive peu propice à ce que les juristes anglo-saxons désignent sous le terme de *public interest litigation* (Harlow 1992), et cantonne les organisations syndicales à des actions judiciaires essentiellement défensives.

Dans cette perspective, et contrairement à de nombreux syndicats nationaux en Europe¹⁶, la plupart des juristes syndicaux que nous avons interrogés estiment très improbable que la CJUE accorde à la CES le droit d'intenter un recours pour défendre des travailleurs européens dont les intérêts auraient été mis en cause par une mesure européenne. Les rares recours syndicaux directs intentés à Luxembourg tendent par ailleurs à confirmer la difficulté pour les syndicats de franchir ces conditions de recevabilité. Par exemple, le recours en annulation initié par la Confédération grecque des syndicats des fonctionnaires publics (Adedy) en novembre 2010 contre une décision du Conseil imposant à la Grèce une série de mesures d'austérité a été jugé irrecevable par le Tribunal de l'UE, ce dernier estimant que la Confédération ne démontrait pas qu'elle était directement et personnellement concernée par les mesures attaquées¹⁷.

Les obstacles juridiques à une action offensive auprès de la CJUE sont enfin d'ordre matériel, car sa jurisprudence est perçue, du moins lors des années qui suivent les arrêts Viking et Laval, comme favorable aux libertés économiques et à l'inverse hostile aux droits sociaux et syndicaux. Dans cette perspective, de l'avis de plusieurs des membres du Secrétariat de la CES interrogés en entretien entre 2014 et 2019, il convient davantage de prévenir les dégâts (via par exemple la pratique de lobbying judiciaire décrite ci-dessus) pouvant être infligés par la Cour de justice au mouvement syndical européen ou à l'Europe sociale, que d'y mener une stratégie proactive. À cet égard, force est de constater que le seul recours direct initié par une organisation syndicale européenne à la CJUE semble

14. Les requérants privilégiés sont définis par l'article 263 TFUE. Ce même article précise que la Banque centrale européenne, la Cour des comptes, et le Comité des régions peuvent également formuler des recours pour sauvegarder leurs propres prérogatives. On parle dans leur cas de « requérants semi-privilégiés ».

15. La procédure d'intervention est codifiée au chapitre 4 du Règlement de procédure de la Cour de justice (version consolidée du 25/09/12).

16. En France, par exemple, les syndicats disposent de la capacité à agir en justice devant toutes les juridictions pour défendre leurs intérêts en tant qu'organisation, l'intérêt de leurs membres, ou l'intérêt collectif des salariés en général. La situation est similaire en Belgique. Au Danemark, en Finlande ou en Suède, les Cours du travail ne peuvent être saisies en faveur des salariés que par les organisations syndicales.

17. Tribunal de l'UE, Adedy et autres c. Conseil de l'UE, Affaire T-541/10, Ordonnance du 27 novembre 2012.

confirmer ces réticences. Ainsi, dans le recours contre la Commission européenne intentée par la Fédération européenne des services publics (EPSU), qui visait à faire établir l'obligation de la Commission de transformer en proposition de directive un accord-cadre conclu via le dialogue social, le Tribunal de l'UE a jugé en 2019 que la Commission disposait de toute latitude pour exercer son monopole d'initiative législative, y compris pour des textes issus du dialogue social¹⁸. Cet arrêt fut confirmé en appel par la Cour de justice en 2021, et les syndicats ont été condamnés à payer les frais juridiques de la Commission¹⁹.

Face aux difficultés d'une stratégie offensive auprès de la CJUE, la CES et ses membres ont développé des actions auprès d'autres organes juridiques internationaux, en particulier auprès du Conseil de l'Europe que nous allons désormais aborder.

18. Tribunal de l'UE, EPSU et Goudriaan c. Commission européenne, Affaire T-310/18, Arrêt du 24 octobre 2019.

19. CJUE (Grande Chambre), EPSU c. Commission européenne, Affaire C-928/19 P, Arrêt du 2 septembre 2021.

4. De l'Europe sociale à l'Europe des droits de l'homme

Dans cette dernière section, nous analysons le développement de l'action judiciaire de la CES au Conseil de l'Europe depuis la fin des années 2000 (Lörcher et Clauwaert 2017). À cette période, les affaires Viking et Laval symbolisent la victoire de l'Europe du marché sur l'Europe sociale, et le droit de l'UE et la CJUE font figure de repoussoir pour les syndicats. La CES et ses membres se tournent alors vers le Conseil de l'Europe, d'abord, comme nous l'avons vu, pour contrer la jurisprudence de la CJUE, ensuite avec l'objectif plus général de rapprocher l'Europe sociale et l'Europe des droits de l'homme. Ce rapprochement est l'objet de la dernière section de cette étude.

4.1 La CES devant la Cour européenne des droits de l'homme

Cette sous-partie analyse les raisons qui amènent les syndicalistes et les juristes de la CES à investir la CEDH à la fin des années 2000, et la stratégie que ceux-ci y conduisent. Nous montrons que cet investissement procède d'un revirement de jurisprudence de la CEDH dans lequel celle-ci consacre les droits de négociation collective et de grève. Cette jurisprudence apparaît comme l'antithèse des jugements Viking et Laval, renforçant ainsi l'attrait de la Cour de Strasbourg aux yeux du mouvement syndical européen. Ces évolutions jurisprudentielles poussent la CES à développer la pratique des tierces interventions, afin d'orienter l'issue de certaines affaires examinées à Strasbourg dans un sens plus favorable aux droits sociaux (Dorssemont *et al.* 2013).

4.1.1 Une anti-jurisprudence Viking-Laval? Les droits syndicaux et la CEDH

Le regain d'intérêt pour la CEDH de la part des juristes de la CES tient d'abord à deux revirements de jurisprudence successifs survenus en 2008 et 2009 dans des affaires portées par des syndicats turcs (non-membres de la CES). Pour la première fois de son histoire, la cour strasbourgeoise reconnaît que les droits de négociation collective et de grève font partie intégrante de l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme, c'est-à-dire de la liberté d'association syndicale. La reconnaissance du droit de négociation collective est établie par l'arrêt « Demir et Baykara », rendu le 12 novembre 2008 contre la Turquie. Il s'agit d'un jugement

de Grande Chambre adopté à l'unanimité, qui possède donc une forte autorité²⁰. Dans la seconde affaire (« Enerji Yapi-Yol Sen »), par un arrêt du 21 avril 2009, la CEDH établit que « la grève, qui permet à un syndicat de faire entendre sa voix, constitue un aspect important pour les membres d'un syndicat dans la protection de leurs intérêts » et que son interdiction par l'État turc à tous les fonctionnaires enfreint ainsi l'article 11 de la Convention²¹. Ce faisant, les juges consacrent le droit de grève dans leur jurisprudence pour la première fois de leur histoire.

Ces deux décisions ont un retentissement important dans les milieux académiques et syndicaux. Pour le comprendre, il faut situer ces arrêts dans leur contexte : rendus quelques mois après les arrêts de la CJUE, ceux de la CEDH apparaissent aux yeux des syndicalistes européens, ainsi que d'une partie de la doctrine (Barrow 2010 ; Dorssemont 2011 ; Ewing et Hendy 2010 ; Marguénaud et Mouly 2009), comme l'antithèse de la jurisprudence Viking-Laval. Ainsi, le communiqué de la CES (2009f) en réaction à l'arrêt « Enerji » appelle la CJUE à « adapter d'urgence sa jurisprudence concernant le droit de mener une action collective afin de la mettre en harmonie avec les exigences essentielles en matière de droits de l'homme ». La jurisprudence de la CEDH conforte par ailleurs les juristes syndicaux dans leur mobilisation conjointe du droit du Conseil de l'Europe et de l'OIT pour contrer les arrêts Viking et Laval, car la Cour de Strasbourg fonde en grande partie ses jugements sur la Charte sociale européenne et la Convention n°87 de l'OIT. Par conséquent, selon les juristes de la CES, la nouvelle jurisprudence de la CEDH constitue une avancée majeure pour les droits syndicaux, non seulement parce que ceux-ci sont consacrés par les juges dans la Convention, mais aussi parce que la Cour renforce l'interdépendance des différentes sources internationales des droits sociaux fondamentaux (Lörcher 2013).

4.1.2 La CES « amie de la Cour » : la pratique des tierces interventions

Le regain d'attention de la CES pour la CEDH à la suite des arrêts de 2008 et 2009 se traduit de deux façons. D'une part, les juristes de la CES développent une pratique de tierce intervention (*amicus curiae*) auprès de la Cour dans les affaires susceptibles d'impacter le droit du travail et les libertés syndicales. D'autre part, ceux-ci investissent la question de l'adhésion de l'UE à la Convention européenne des droits de l'homme.

La possibilité de déposer des interventions tierces est rendue possible par l'article 36 de la Convention européenne (Burgorgue-Larsen 2011). L'usage de cette faculté par la société civile est cependant tardif et c'est aux syndicats britanniques qu'il revient le mérite d'avoir ouvert cette voie procédurale. La première tierce intervention de l'histoire de la CEDH est ainsi réalisée en 1981 par le TUC dans l'affaire « Young, James et Webster ». Cette affaire était un *test case* soutenu

²⁰. CEDH (Grande Chambre), Demir et Baykara c. Turquie, Affaire n°34503/97, Arrêt du 12 novembre 2008.

²¹. CEDH, Enerji Yapi-Yol Sen c. Turquie, Affaire n°68959/01, Arrêt du 21 avril 2009, paragraphe 24.

par « The Freedom Association », une organisation britannique connue pour son activisme judiciaire contre les syndicats, en particulier contre le système de *closed shop* (Harlow 1992 : 144). En l'espèce, les trois requérants étaient des cheminots licenciés de *British Railways* pour avoir refusé de se syndiquer et donc de participer à ce système de *closed shop*. Déposées en 1976-1977 pour violation du droit d'association « négatif », les requêtes sont examinées par la CEDH en 1980-1981. Or, l'année 1979 marque l'arrivée au pouvoir de Margaret Thatcher et le TUC craint alors que les requérants et le gouvernement britannique fassent front commun à Strasbourg contre les syndicats. Afin de défendre une position syndicale, l'avocat du TUC, le professeur de droit travailliste Bill Wedderburn, demande à la CEDH l'autorisation d'intervenir dans la procédure sur la base de l'article 36 de la Convention, ce que les juges accordent pour la première fois de leur histoire.

Le jugement final n'est pas entièrement satisfaisant pour le TUC, puisque si la CEDH ne se prononce pas sur la conformité générale des systèmes de *closed shop* avec la Convention, elle conclut à une violation de l'article 11 dans le cas d'espèce²². Quoiqu'il en soit, depuis cette affaire, les syndicats et la société civile ont la possibilité d'intervenir auprès de la CEDH via la procédure de tierce intervention. Dans un premier temps, la fréquence des tierces interventions reste modeste, puisque selon le décompte réalisé par Laura Van den Eynde (2013), leur nombre pour la seule année 2010 est plus important que pour toute la période 1985-1996 (environ une trentaine). Au total, Laura Van den Eynde recense 294 interventions tierces déposées à Strasbourg jusqu'en 2013, c'est-à-dire un jugement sur cent environ, mais un arrêt sur cinq dans les affaires de Grande Chambre. À l'origine, les interventions tierces sont surtout le fait d'ONG spécialisées dans les droits de l'homme, et en particulier britanniques (les associations Liberty, Amnesty ou encore Interights comptent parmi les plus actives à Strasbourg). Du côté des syndicats, c'est à partir des années 2000 que la pratique des tierces interventions auprès de la CEDH s'intensifie, sous l'impulsion d'un petit groupe de juristes syndicaux britanniques.

L'affaire dite « Wilson et Palmer²³ » dans les années 1990 initie véritablement le développement de cette pratique par les syndicats anglais. Il s'agit d'une affaire portée par le *National Union of Journalists* (NUJ) et le *National Union of Rail Maritime and Transport Workers* (RMT), ainsi que plusieurs de leurs membres. Elle vise à faire déclarer non conforme à l'article 11 de la Convention les contrats de travail dans lesquels les employeurs conditionnent l'octroi de certains avantages salariaux et la progression de carrière au renoncement des salariés à une représentation syndicale. Dans ces affaires, le TUC dépose conjointement avec l'ONG Liberty, l'une des ONG les plus actives auprès de la CEDH (22 interventions selon Laura Van den Eynde), un mémoire d'une dizaine de pages en soutien aux requérants. À la suite de l'arrêt Wilson et Palmer, où les syndicats britanniques

²². CEDH (plénière), Affaire Young, James et Webster c. Royaume-Uni, Affaires n°7601/76 et n°7806/77, Arrêt du 13 août 1981.

²³. CEDH, Affaire Wilson, National Union of Journalists et autres c. Royaume-Uni, Affaires n°30668/96, 30671/96 et 30678/96, Arrêt du 2 juillet 2002.

sont victorieux, ces derniers et leurs juristes alimentent un nombre important de recours syndicaux dans les années 2000 (cf. tableau n°1).

Il ne s'agit donc pas d'un hasard si les deux premières tierces interventions de la CES auprès de la CEDH surviennent dans des affaires portées par les syndicats britanniques au début des années 2010. Probablement à la demande de l'avocat de ces derniers²⁴, la Confédération soumet en effet les deux premières observations tierces de son histoire dans deux affaires impliquant le syndicat britannique des transports et le syndicat britannique des gardiens de prison²⁵. Ces deux premières tierces interventions amènent la CES à présenter par la suite des observations dans dix autres affaires à la CEDH. Au total, la CES est donc intervenue à la CEDH dans 12 affaires depuis le début des années 2010 (cf. tableau n°1). En apparence modeste, ce nombre situe la CES parmi la dizaine d'organisations les plus actives à la Cour (Van den Eynde 2013).

Dans un cas sur deux, il s'agit de l'article 11 (liberté syndicale, et depuis 2008-2009, droit de négociation collective et droit de grève) qui est en cause dans l'affaire où la CES intervient. Les autres interventions se distribuent dans des requêtes portant sur le droit à la vie (article 2 de la Convention), le droit à un procès équitable (article 6), le droit à la vie privée (article 8), et le droit à la propriété (article 1 du protocole n°1 de la Convention). Une telle stratégie de la part de la CES auprès de la CEDH rencontre un certain succès. Bien sûr, il est difficile — sinon impossible — d'établir précisément le degré d'influence des *amici curiae* sur les décisions des juges. On peut toutefois constater que dans les 12 affaires où la CES est intervenue, 5 jugements sur 10 ont conduit la CEDH à sanctionner une violation de la convention (deux affaires sont en cours d'examen), dont deux décisions prises en Grande Chambre. Enfin, à ces affaires s'ajoutent celles dans lesquelles des syndicats membres de la CES interviennent, ce qui est le cas dans six affaires à ce jour. Si la CES n'apparaît pas formellement dans la procédure, la Confédération joue malgré tout un rôle car les observations élaborées par les syndicats nationaux impliqués dans un recours à la CEDH sont débattues au sein du réseau Litiges.

Le regain d'investissement de la CES auprès de la CEDH à la fin des années 2000 se prolonge dans les groupes de travail du Conseil de l'Europe en charge de la Convention européenne. Ceux-ci sont placés sous l'égide du Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH), où siègent des représentants des gouvernements, surtout des agents des ministères des Affaires étrangères et de la Justice. Outre la protection des droits de l'homme sous leurs divers aspects (voir ci-dessous), une thématique suscite en particulier l'intérêt de la CES pour cet organe : l'adhésion de l'UE à la Convention européenne. Celle-ci est prévue par l'article 6 du Traité sur l'UE (TUE), en vigueur depuis décembre 2009. Cette obligation ne donne cependant aucune précision sur l'articulation entre le système juridique de l'UE et celui de la Convention.

24. Il s'agit du *barrister* John Hendy, très expérimenté dans les recours syndicaux à la CEDH avec une dizaine de cas à son actif. Celui-ci est favorable à la pratique syndicale de l'*amicus curiae* (Hendy 2013 : 87).

25. CEDH, RMT c. Royaume-Uni, Requête n°31045/10, Arrêt du 8 avril 2014 ; CEDH, POA et autres c. Royaume-Uni, Affaire n°59253/11, Arrêt du 21 Affaires 2013.

Tableau 1 Tierces interventions de la CES à la CEDH*

Affaire	Intervenant(s)	Date de la décision	Article	Résultat	Résumé
POA et autres c. Royaume-Uni	CES & TUC	21/05/13	Article 11 (droit de grève)	Irrecevable	Grève des gardiens de prison
RMT c. Royaume-Uni	CES & TUC & Liberty	08/04/14	Article 11 (droit de grève)	Non-violation	Conditions de déclenchement de la grève et grèves de solidarité
Veniamin Tymoshenko et autres c. Ukraine	CES	02/10/14	Article 11 (droit de grève)	Violation	Notion de « services essentiels » et grève du personnel aérien
Belane Nagy c. Hongrie (Grande Chambre)	CES	13/12/16	Article 1 du Protocole n° 1 (droit de propriété)	Violation	Réduction d'une pension d'invalidité
Mircea Pop c. Roumanie	CES	16/07/16	Article 2 (droit à la vie)	Violation	Accident du travail
Barulescu c. Roumanie (Grande Chambre)	CES	05/09/17	Article 8 (droit à la vie privée)	Violation	Protection des correspondances électroniques personnelles au travail
Fabian c. Hongrie (Grande Chambre)	CES	05/09/17	Article 1 du Protocole n° 1 (droit de propriété)	Non-violation	Réduction d'une pension de retraite
Tibet Menten et autres c. Turkey	CES	24/10/17	Article 6 (droit à un procès équitable)	Non-violation	Possibilité de réclamer en justice le paiement d'heures supplémentaires
Lopez Ribalda et autres c. Espagne	CES	17/10/19	Article 8 (droit à la vie privée)	Violation	Licenciement via une vidéosurveillance cachée de l'employeur
LO et NTF c. Norvège	CES	10/06/21	Article 11 (droit à l'action collective)	Non-violation	Interdiction d'un boycott syndical au nom de la liberté d'établissement
Humpert et autres c. Allemagne	CES	En cours	Articles 11 & 14 (droit de grève)	En cours	Droit de grève des fonctionnaires (enseignants)
Gostev c. Russie	CES & CSI	En cours	Articles 10 & 11 (liberté d'expression syndicale)	En cours	Licenciement d'un dirigeant syndical s'exprimant dans la presse
Autres tierces interventions de syndicats à la CEDH					
Young, James and Webster c. Royaume-Uni	TUC	13/08/81	Article 11 (liberté syndicale)	Violation	<i>Closed shop</i> et liberté d'association « négative »
Wilson et autres c. Royaume-Uni	TUC & Liberty	02/07/02	Article 11 (liberté syndicale)	Violation	Contrats obligeant les salariés à renoncer à se faire représenter par un syndicat
Sorensen et Ramussen c. Danemark	LO-D	11/01/06	Article 11 (liberté syndicale)	Violation	<i>Closed shop</i> et liberté d'association « négative »
Mangouras c. Espagne	ITF	28/09/10	Article 5 (droit à la liberté)	Non-Violation	Montant de la caution du capitaine du Prestige
Heinisch c. Allemagne	Ver.di	21/07/11	Article 10 (liberté d'expression)	Violation	Licenciement d'une infirmière dénonçant les mauvais traitements des patients par son employeur
Hellgren c. Finlande	Finnish Post and Logistics Union	En cours	Articles 11 & 14 (droit de grève)	En cours	Refus de former des intérimaires recrutés pour briser une grève

* Recension réalisée jusqu'en février 2022 à partir de la base de données HUDOC : <https://hudoc.echr.coe.int/>

En 2010, le CDDH se voit ainsi confier par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe le soin d'élaborer le traité d'adhésion. Pour ce faire, le CDDH crée un groupe de travail spécifique, qui se réunit à plusieurs reprises entre 2010 et 2013. Par le biais de ses juristes, la CES participe à cette réflexion. Cette participation prend d'abord la forme de contributions écrites soumises au CDDH, généralement rédigées par le juriste syndical Klaus Lörcher. La raison pour laquelle la CES affiche son soutien au processus d'adhésion résulte notamment de la stratégie adoptée en réponse aux arrêts Viking et Laval. Comme nous l'avons vu plus haut, la CEDH apparaît en effet aux syndicalistes comme une juridiction désormais favorable aux droits sociaux fondamentaux (même si certains jugements ont tempéré cette impression, tels que l'affaire RMT: Bogg et Ewing 2014). L'adhésion de l'UE à la Convention européenne est donc considérée par la CES comme un moyen de soumettre la jurisprudence de la CJUE et le droit de l'UE au contrôle de la CEDH, et par ce biais rétablir la suprématie des droits de l'homme (dont les droits sociaux fondamentaux) sur les libertés économiques. Sans détailler les propositions de la CES, on peut retenir qu'elle soumet plusieurs amendements juridiques aux textes élaborés par le CDDH entre 2010 et 2012 et soutient politiquement cette adhésion (ETUC 2011a; 2011b; 2011c; 2012).

Le processus d'adhésion connaît cependant un coup d'arrêt important en 2014 avec l'avis rendu par la CJUE à la demande de la Commission européenne, concluant à la non-conformité du traité d'adhésion à la Convention avec les traités de l'UE²⁶. Une telle prise de position peut être interprétée comme une volonté des magistrats de la CJUE de conserver l'autonomie et la primauté de l'ordre juridique de l'UE — et *in fine* de leur propre pouvoir en tant que gardiens juridictionnels de cet ordre — vis-à-vis de la CEDH. Quoi qu'il en soit, même si le processus d'adhésion stagne depuis cet avis, il participe à renouveler l'investissement de la CES au Conseil de l'Europe. En mars 2012, la CES demande en effet au Secrétaire général du Conseil de l'Europe sa reconnaissance officielle au sein de l'organisation strasbourgeoise (CES 2012). Cette démarche porte ses fruits puisque la CES est admise au sein du CDDH comme observatrice, d'abord sur une base *ad hoc*, puis de manière permanente à partir de 2014.

L'implication de la CES dans le travail du CDDH évolue ensuite progressivement pour ne plus se restreindre au seul objectif de l'adhésion de l'UE à la Convention. Certaines thématiques de travail intéressent en effet particulièrement les syndicats. C'est le cas par exemple de l'étude élaborée par le CDDH sur « L'impact de la crise économique et des mesures d'austérité sur les droits de l'homme en Europe » en 2015 (Conseil de l'Europe 2016), des travaux menés par le groupe de travail sur les droits sociaux (CDDH-SOC) entre 2017 et 2019 (Conseil de l'Europe 2019a et 2019b), ou encore de ceux réalisés par le groupe de travail sur les droits de l'homme et les entreprises (CDDH-CORP) entre 2013 et 2016, à l'origine d'une Recommandation adoptée par le Comité des Ministres²⁷.

26. CJUE (assemblée plénière), Avis 2/13 du 18 décembre 2014.

27. Recommandation CM/Rec(2016)3 du Comité des Ministres aux États membres, Droits de l'homme et entreprises, 2 mars 2016.

En résumé, la CES poursuit désormais un objectif général au Conseil de l'Europe, à la fois par la pratique des tierces interventions à la CEDH et son implication au CDDH, visant à faire évoluer la Convention vers une orientation plus sociale. En d'autres termes, la stratégie syndicale a désormais pour objectif de rapprocher l'Europe sociale de l'Europe des droits de l'homme.

4.2 Les syndicats devant le Comité européen des droits sociaux

Outre la CEDH, l'investissement de la CES et de ses membres au Conseil de l'Europe est particulièrement notable auprès du Comité européen des droits sociaux (CEDS), en charge du contrôle de la Charte sociale européenne (Bruun *et al.* 2017). Longtemps considéré par les syndicats comme un traité sans grand intérêt au regard des normes et procédures de l'OIT, la Charte sociale connaît une seconde jeunesse lors de sa révision en 1996 (à laquelle le Secrétariat de la CES participe activement) et surtout lors de la création de la procédure de réclamations collectives.

Adopté en 1995 et entré en vigueur en 1998, le protocole de réclamations collectives compte désormais 16 ratifications depuis l'adhésion de l'Espagne en 2021. Aux côtés des ONG internationales accréditées²⁸, les organisations syndicales (et patronales) nationales occupent un rôle prépondérant dans la procédure. Elles sont en effet les seules organisations nationales habilitées à déposer des réclamations auprès du CEDS²⁹. De plus, dans le contrôle de la Charte, la CES assure un rôle privilégié (tout comme BusinessEurope et l'Organisation internationale des employeurs), puisqu'en plus de siéger de droit au sein du Comité gouvernemental (qui examine les rapports soumis par les gouvernements et par le CEDS sur l'application de la Charte), la Confédération peut déposer une réclamation collective contre n'importe quel pays ayant ratifié le protocole, ainsi que présenter des observations dans toutes les autres réclamations.

Compte tenu de ce rôle prépondérant des syndicats dans le système des réclamations collectives, cette dernière sous-section analyse leur implication dans l'ensemble des décisions rendues par le CEDS depuis l'entrée en vigueur de cette procédure, soit au total 149 décisions³⁰. Le corpus de décisions étudiées ne tient donc pas compte des réclamations collectives déclarées irrecevables par le CEDS (19) et celles en cours de traitement (36).

Sur les 149 décisions du CEDS étudiées, le premier constat est que les syndicats sont les deuxièmes pourvoyeurs de réclamations collectives, puisqu'ils représentent

²⁸. Seules les ONG internationales habilitées par le Comité gouvernemental de la Charte sociale peuvent déposer une réclamation collective. Pour ce faire, le principal critère est de posséder le statut participatif du Conseil de l'Europe. En 2022, 63 ONG internationales figurent sur cette liste : <https://www.coe.int/fr/web/european-social-charter/non-governmental-organisations-entitled-to-lodge-collective-complaints>

²⁹. La Finlande constitue une exception en tant que seul pays à avoir autorisé toutes les ONG finlandaises à saisir le CEDS (cette possibilité est prévue par le protocole de 1995).

³⁰. L'étude s'arrête en février 2022. Toutes ces décisions peuvent être consultées à : <https://www.coe.int/fr/web/european-social-charter/processed-complaints>

plus d'un tiers (59) des réclamations déposées au CEDS, contre 87 réclamations déposées par les ONG, et seulement 3 par les organisations patronales (voir tableau n°2 en annexe). Cette deuxième place est stable dans le temps, et vaut aussi bien pour la première décennie de fonctionnement de la procédure (1998-2008) que pour la seconde (2009-2019). De plus, on peut noter une forte augmentation du nombre de réclamations dans le temps, puisque celles-ci ont doublé entre la première décennie (49 réclamations) et la seconde (100), tant chez les syndicats (20 et 39 réclamations) que chez les ONG (27 et 60). Cette augmentation témoigne d'un intérêt de plus en plus grand des organisations réclamantes pour cette procédure, puisque le nombre d'États ayant ratifié le protocole sur les réclamations collectives (16 États à ce jour) reste quasi stable sur la période (seules la Tchéquie et l'Espagne ont ratifié le protocole après 2008). La CES, le département de la Charte sociale européenne et la Conférence des ONG internationales du Conseil de l'Europe ont aussi joué un rôle majeur dans la promotion de ce mécanisme.

Deuxième constat, si l'on se concentre plus précisément sur le type d'organisation syndicale réclamante, on remarque que les organisations syndicales nationales sont bien plus actives au CEDS que leurs homologues européennes. Ainsi, parmi les réclamations collectives ayant donné lieu à une décision du CEDS, on dénombre 44 organisations syndicales nationales, contre seulement 15 organisations syndicales européennes. Un autre indicateur intéressant est celui de la distribution des organisations syndicales entre des confédérations interprofessionnelles et des fédérations sectorielles. Parmi les organisations syndicales européennes, les fédérations sont quasi les seules à avoir déposé une réclamation (15 réclamations ayant donné lieu à une décision du CEDS). La CES n'a en effet porté que 3 réclamations, conjointement avec ses membres nationaux³¹ (mais a produit de nombreuses observations, voir ci-dessous). La situation est plus équilibrée parmi les organisations syndicales nationales, qui se répartissent à parts égales entre les confédérations (22) et les fédérations (22).

Tableau 3 Réclamations par type d'organisation réclamante

Type d'organisation réclamante	Nombre de réclamations
Confédération patronale nationale	2
Fédération patronale nationale	1
Confédération syndicale nationale	22
Fédération syndicale européenne	15
Fédération syndicale nationale	22
ONG internationales	81
ONG nationales	6
Total	149

31. Il s'agit des réclamations n°32/2005 (avec les deux confédérations bulgares) et n°59/2009 (avec les trois confédérations belges). Ces réclamations comptant plus d'organisations nationales que la CES, nous les avons codées comme des réclamations portées par des confédérations syndicales nationales. À noter qu'une troisième réclamation a été déposée en 2021 par la CES avec ses deux membres des Pays-Bas (réclamation n°201/2021). Récente, cette dernière n'a pas encore donné lieu à une décision du CEDS et ne relève donc pas de notre corpus.

Le troisième constat est celui d'une place minoritaire de la CES et de ses membres (directs ou indirects) parmi les réclamations collectives syndicales tranchées par le CEDS : sur ces 59 réclamations collectives syndicales, seules 26 (contre 33) relèvent d'une organisation directement ou indirectement membre de la CES. En effet, certaines fédérations européennes non affiliées à la CES sont très actives au CEDS : c'est le cas en particulier du Conseil européen des syndicats de police (CESP), qui totalise à lui seul 9 réclamations, et dans une moindre mesure d'Eurofedop, avec 4 réclamations collectives à son actif. À noter que ces deux fédérations européennes sont en concurrence avec la Fédération européenne des services publics (EPSU) et la Confédération européenne de police (EuroCOP), affiliées à la CES. On peut aussi relever qu'Eurofedop est affiliée à la Confédération européenne des syndicats indépendants (CESI), organisation rivale de la CES à l'échelle européenne.

Tableau 4 Réclamations par organisation membre ou non de la CES

Type d'organisation syndicale	Non-membre	Membre
Confédération syndicale nationale	4	18
Fédération syndicale européenne	14	1
Fédération syndicale nationale	15	7
Total	33	26

Le quatrième constat est celui d'une inégale répartition des réclamations en fonction du pays d'origine des organisations syndicales réclamantes. En effet, sur les 59 réclamations collectives syndicales sur lesquelles s'est prononcé le CEDS, 22 concernent la France et 11 l'Italie. Viennent ensuite la Grèce avec 9 réclamations collectives syndicales (majoritairement dirigées contre les mesures d'austérité) et le Portugal avec 6 réclamations. Cette surreprésentation peut être nuancée par le fait que ces quatre États ont signé le protocole de réclamations collectives dès la fin des années 1990. En outre, la France et l'Italie sont les deux États au poids démographique le plus important parmi ceux qui ont ratifié le protocole, et ont ratifié toutes (ou presque toutes dans le cas de l'Italie) les dispositions de la Charte sociale européenne (révisée). L'Allemagne, le Royaume-Uni ou la Pologne n'ont en effet pas accepté ce dispositif, et l'Espagne ne l'a ratifié qu'en février 2021.

Tableau 5 Nombre de réclamations syndicales par pays

Pays	BE	BG	HR	FI	FR	EL	IE	IT	NO	PT	SE	Total
Nombre de réclamations	2	1	1	1	22	9	4	11	1	6	1	59

Cinquièmement, une donnée importante est celle des résultats obtenus par les organisations syndicales réclamantes devant le CEDS. Pour simplifier, nous avons codé les décisions du CEDS en trois catégories : violation (le CEDS estime que l'État ne se conforme pas à tous les articles de la Charte invoqués par l'organisation réclamante), violation partielle (au moins un article invoqué en situation de non-conformité), et non-violation (aucun article). Au total, toutes organisations confondues, sur les 149 décisions rendues par le CEDS, 59 établissent un constat de violation de la Charte sociale (de 1961 ou révisée), 56 un constat de violation partielle, et 34 un constat de non-violation. En d'autres termes, une organisation

réclamante obtient 3 fois sur 4 gain de cause totalement ou partiellement, soit un taux de succès très élevé devant le CEDS.

Si l'on s'intéresse au résultat des seules réclamations syndicales, on constate de prime abord que leur taux de succès est inférieur à celui du total des décisions rendues par le CEDS. En effet, les réclamations collectives syndicales ont donné lieu à 18 constats de violation, 21 constats de violation partielle et 20 constats de non-violation par le CEDS, c'est-à-dire un taux de succès total ou partiel de 2 réclamations syndicales sur 3 environ. On peut cependant noter que les organisations syndicales non-membres de la CES ont un taux de succès total ou partiel qui tombe à 1 sur 2 (6 violations, 11 violations partielles, 16 non-violations), contre un taux de succès bien plus élevé pour les membres directs ou indirects de la CES, avec des décisions de violation totale ou partielle dans plus de 8 réclamations sur 10 (12 violations, 10 violations partielles, 4 non-violations). Enfin, il apparaît que le taux de succès des réclamations portées par les ONG est aussi très élevé : 41 constats de violation, 34 de violation partielle, et 12 de non-violation, soit un taux de succès total ou partiel dans plus de 8 réclamations sur 10.

Tableau 6 Résultat des réclamations collectives (décision du CEDS)

Type d'organisation réclamante	Violation	Violation partielle	Non-violation
ONG	41	34	12
Organisation patronale	0	1	2
Organisation syndicale	18	21	20
<i>Dont non-membre de la CES</i>	6	11	16
<i>Dont membre de la CES</i>	12	10	4
Total	59	56	34

Sixièmement, il s'agit de s'intéresser au rôle proprement dit de la CES auprès du CEDS. Comme nous l'avons vu plus haut, la CES apparaît statistiquement marginale dans le nombre de réclamations, puisqu'elle n'a porté que deux réclamations avec ses affiliés nationaux (une troisième déposée en 2021 est actuellement en cours d'examen). Cependant, le rôle de la CES ne se limite pas à s'associer formellement aux organisations syndicales réclamautes : d'une part, les juristes du Secrétariat de la CES conseillent régulièrement leurs homologues nationaux lorsqu'ils rédigent une réclamation collective, soit informellement, soit par le biais du réseau Litiges ; d'autre part, le Secrétariat de la CES s'est efforcé depuis le début de la procédure de réclamations collectives d'intervenir activement dans les affaires examinées par le CEDS, par le biais d'observations en soutien ou en opposition à l'organisation réclamante. Ainsi, au total, sur les 149 décisions rendues par le CEDS, la CES a déposé 60 observations, ce qui fait de la CES l'organisation de loin la plus active devant le CEDS. Sur ces 60 observations, 32 concernent des réclamations portées par les ONG, 25 par les syndicats, et 3 par le patronat.

Ce constat soulève trois questions : dans quel type de réclamation la CES intervient-elle ? Quelle position défend-elle alors ? Et pour quel résultat ?

La première question se pose puisque la CES intervient dans moins d'une réclamation sur deux au CEDS. On peut en premier lieu noter que, pour les

réclamations syndicales, la CES est intervenue plus fréquemment lorsque la réclamation est portée par une organisation membre directe ou indirecte (15 observations) qu'à l'inverse (10). Inversement, la CES s'est plus souvent abstenue de déposer des observations dans les réclamations de syndicats non membres (23) que dans celles des syndicats membres (11). Selon les juristes du Secrétariat, la CES s'abstient d'intervenir dans les réclamations de ses membres lorsque ceux-ci ne donnent pas leur accord, ou bien que lorsque le pays concerné par la réclamation comprend plusieurs confédérations membres de la CES parmi lesquelles la réclamation ne fait pas consensus.

Enfin, pour ce qui est des organisations patronales, la CES est intervenue systématiquement (en opposition) dans leurs réclamations. À propos des réclamations portées par les ONG, on relève que sur les 32 observations déposées par la CES, 15 concernent les réclamations portées par le « Groupe européen des femmes diplômées des universités » en 2016 à propos de l'égalité femmes-hommes dans l'emploi, les salaires ou la progression de carrière.

Si on laisse de côté cette série de 15 réclamations et observations, on peut noter que la plupart des observations de la CES dans les réclamations des ONG interviennent lors des premières années de la procédure de réclamations collectives. Ainsi, 13 observations de la CES dans les réclamations des ONG ont été déposées entre 1998 et 2006 (contre 19 entre 2006 et 2018, dont 15 dans la série de réclamations précitée sur l'égalité femmes-hommes). Selon les juristes de la CES interrogés en entretien, cet activisme originel du Secrétariat dans les réclamations des ONG procédait à la fois d'une volonté de « tester » le mécanisme des observations auprès du CEDS et de se construire une réputation auprès de ce dernier, à une époque où les réclamations syndicales étaient alors peu nombreuses par rapport à celles des ONG.

Tableau 7 Observations de la CES

Type d'organisation réclamante	Non	Oui
ONG	55	32
Organisation patronale	0	3
Organisation syndicale	34	25
<i>non-membre de la CES</i>	23	10
<i>membre de la CES</i>	11	15
Total	89	60

Quel est la teneur des observations de la CES? Dans une très large majorité des cas, la CES soutient l'organisation réclamante et défend une violation de la Charte : c'est le cas dans la totalité des observations déposées par la CES dans des réclamations portées par les ONG (32), et dans 22 réclamations (sur 25) syndicales. À l'inverse, seules 6 observations de la CES vont à l'encontre de la position défendue par l'organisation réclamante : il s'agit d'abord sans grande surprise des 3 réclamations patronales, et ensuite de 3 réclamations syndicales. L'opposition de la CES à ces 3 réclamations collectives syndicales s'explique peut-être par des raisons plus politiques que juridiques : en effet, les trois organisations syndicales concernées (françaises) ne sont pas affiliées à la CES. Il s'agit du

Syndicat national des professions du tourisme, de la Confédération française de l'encadrement — Confédération générale des cadres (CFE-CGC), et du Syndicat occitan de l'éducation. Dans le cas de la CFE-CGE, celle-ci est même affiliée à l'organisation concurrente de la CES, à savoir la CESI.

Quel est le résultat des réclamations dans lesquelles la CES soumet des observations ? Il ne s'agit pas de mesurer l'influence objective des observations de la CES sur le résultat des réclamations collectives. En effet, notre base de données nous permet uniquement de mettre en perspective deux séries de données, sans pouvoir établir des corrélations fortes ou des liens de causalité³². Avec ces précautions, on peut néanmoins constater que sur les 60 réclamations où la CES a déposé des observations, 24 décisions du CEDS établissent une violation partielle, 21 une violation, et 15 une non-violation ; pour les 89 réclamations dans lesquelles la CES n'est pas intervenue, 38 se concluent par une violation, 32 par une violation partielle, et 19 par une non-violation. En d'autres termes, que la CES intervienne ou non dans les réclamations, celles-ci comportent un taux de succès identique, c'est-à-dire de 3 sur 4, ce taux étant donc le même que celui du volume global de réclamations collectives (voir le tableau n°6 ci-dessus).

Le dernier constat porte sur les articles de la Charte sociale sur lesquels le CEDS a eu l'occasion de se prononcer dans le cadre des réclamations collectives (voir les tableaux n°8, 9, 10 et 11 en annexe)³³. Par souci de lisibilité, nous avons repris la typologie du CEDS utilisée dans la procédure de rapports, qui classe les articles de la Charte en quatre groupes thématiques d'articles³⁴. On peut d'abord relever que tous les groupes d'articles n'ont pas été visés selon la même fréquence dans les réclamations collectives : les articles des groupes 3 et 4 sont ceux sur lesquels le CEDS s'est prononcé le plus fréquemment (107 et 100 fois), tandis que les articles des groupes 1 et 2 ont fait l'objet de moins de décisions (64 et 79 fois). Il faut en outre noter que le CEDS ne s'est jamais prononcé sur certains articles de la Charte dans le cadre d'une réclamation, alors que ceux-ci intéressent directement les syndicats : c'est le cas pour les articles 8 (protection des travailleuses en maternité), 25 (protection de la créance des travailleurs en cas d'insolvabilité de leur employeur), 28 (protection des représentants des travailleurs) et 29 (information et consultation des travailleurs dans les procédures de licenciements collectifs).

32. Pour aller plus loin, il aurait fallu coder d'autres facteurs pouvant influencer le résultat des réclamations, afin d'isoler l'effet propre des observations de la CES. Parmi ces autres facteurs, on peut évoquer (liste non exhaustive) : la qualité juridique des arguments des organisations réclames, l'état de la jurisprudence du CEDS, le choix du rapporteur chargé de la réclamation au sein du CEDS, le contexte politique du moment, la réputation de l'État mis en cause, la réputation de l'organisation réclamante, le recours ou non à un avocat, etc.

33. Pour simplifier l'analyse, et bien que des différences rédactionnelles existent d'un traité à l'autre, nous avons regroupé les articles relevant de la Charte sociale de 1961 et ceux de la Charte sociale révisée de 1996.

34. Groupe 1 : Emploi, formation et égalité des chances (articles 1 - 9 - 10 - 15 - 18 - 20 - 24 - 25) ; Groupe 2 : Santé, sécurité sociale et protection sociale (articles 3 - 11 - 12 - 13 - 14 - 23 - 30) ; Groupe 3 : Droits liés au travail (articles 2 - 4 - 5 - 6 - 21 - 22 - 26 - 28 - 29) ; Groupe 4 : Enfants, familles, migrants (articles 7 - 8 - 16 - 17 - 19 - 27 - 31).

Enfin, si l'on se concentre uniquement sur les réclamations portées par les organisations syndicales, on relève que le CEDS s'est le plus fréquemment prononcé sur des articles du groupe 3 (ces articles reviennent à 86 reprises dans les décisions du CEDS à propos d'une réclamation collective syndicale), et dans une moindre mesure sur ceux du groupe 1 (23 reprises), du groupe 2 (15 reprises) et du groupe 4 (11 reprises). Parmi ces articles du groupe 3, l'article 6 (droit à la négociation collective et à l'action collective) est le plus fréquemment visé dans les réclamations syndicales (35 reprises). L'article 5 (liberté syndicale) vient en seconde position, avec 19 occurrences. Qu'il s'agisse des seules réclamations syndicales ou des réclamations collectives en général, les articles 5 et 6 sont donc parmi les plus évoqués³⁵ : la Charte sociale apparaît ainsi comme un instrument primordial pour les libertés syndicales.

35. L'article 5 est ex aequo avec l'article 16 sur le droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique, ce dernier étant soulevé à 19 reprises par les ONG.

5. Conclusions

Cette étude a montré qu'en l'espace d'une quinzaine d'années, la CES a développé et normalisé une nouvelle modalité d'action à l'échelle européenne qui était jusqu'alors absente de l'histoire du syndicalisme européen. La stratégie judiciaire de la CES naît ainsi d'une expérience fondatrice, celle de la mobilisation judiciaire transnationale des syndicats dans les affaires Viking et Laval au milieu des années 2000. Loin de détourner les syndicalistes européens et leurs juristes du recours à la justice, l'échec de cette mobilisation les conduit au contraire à développer des stratégies judiciaires sophistiquées afin de contrer la jurisprudence de la CJUE. À notre sens, le trait le plus original de cette stratégie réside dans la mise en tension du droit social international, à la fois de l'OIT et du Conseil de l'Europe, avec le droit de l'UE et la jurisprudence de sa Cour.

Par la suite, au cours des années 2010, la stratégie judiciaire de la CES s'est à la fois normalisée et diversifiée : le réseau Litiges (et ses refontes successives) joue désormais un rôle stabilisé et reconnu au sein des activités de la CES, avec pour objectif général de défendre les droits syndicaux et des travailleurs en Europe au moyen d'actions contentieuses. À cet égard, la Cour de justice de l'UE demeure une juridiction difficile d'accès et souvent peu favorable aux intérêts syndicaux, ce qui a jusqu'alors incité la CES à y mener des actions uniquement défensives³⁶. À l'inverse, la CEDH et le CEDS semblent plus favorables au mouvement syndical européen, même si des limites doivent également être relevées (jurisprudence en demi-teinte de la CEDH en matière de droits syndicaux, manque d'effectivité des décisions du CEDS). Une voie de réalisation de l'Europe sociale, et en particulier son affirmation face à l'Europe du marché, réside donc peut-être dans son rapprochement avec l'Europe des droits de l'homme.

Pour conclure, il importe de souligner que cette étude s'est concentrée sur l'action judiciaire de la CES en faisant comme s'il s'agissait d'un domaine d'action syndicale autonome. Or, en pratique, il faut rappeler que les différentes modalités d'action de la CES ne sont pas indépendantes mais liées, notamment parce que celles-ci sont en partie réalisées par les mêmes acteurs syndicaux et ont pour objet les mêmes revendications. En d'autres termes, une même revendication peut être portée de différentes façons auprès de différentes arènes, comme en témoigne le lobbying de la CES en faveur de la révision de la directive sur le détachement et de l'inclusion d'un protocole de progrès social dans les traités européens, mené

36. Il faut toutefois noter qu'une réflexion est actuellement en cours au sein de la CES, notamment au sein du nouveau réseau « ETUCLEX », sur la possibilité de développer des actions contentieuses plus offensives.

en parallèle de la stratégie du réseau Litiges. Par conséquent, l'action judiciaire n'est pas exclusive à d'autres modalités d'action syndicale, qui se complètent davantage qu'elles ne s'opposent. L'un des défis actuels pour la CES est donc de recourir de façon cohérente aux différents outils à sa disposition (justice, lobbying, communication, etc.) pour les mettre au service de ses objectifs.

Bibliographie

- Alter K. (2009) *The European Court's political power: selected essays*, Oxford University Press.
- BALPA (2008a) *Pilots to take UK government to ILO*, Press release.
- BALPA (2008b) *Application to the ILO Committee of Experts on the application of Conventions and Recommendations against the United Kingdom for breach of ILO Convention n°87*.
- Barrow C. (2010) *Demir and Baykara v. Turkey: breathing life into Article 11*, *European Human Rights Law Review*, (4), 419-423.
- Bogg A. et Ewing K. D. (2014) *The Implications of the RMT Case*, *Industrial Law Journal*, 43 (3), 221-252.
- Bruun N., Lörcher K., Schömann I. et Clauwaert S. (dir.) (2017) *The European Social Charter and the employment relation*, Hart Publishing.
- Bücker A. et Warneck W. (dir.) (2011) *Reconciling Fundamental Social Rights and Economic Freedoms after Viking, Laval and Rüffert*, *Nomos*.
- Burgorgue-Larsen L. (2011) *Les interventions éclairées devant la Cour européenne des droits de l'homme ou le rôle stratégique des amici curiae*, in Collectif (dir.) *La conscience des droits. Mélanges en l'honneur de Jean-Paul Costa*, Dalloz, 67-81.
- CEACR (2010) *Convention n°87 sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical*, Royaume-Uni, Observation adoptée en 2009, publiée pour la 99^{ème} session de la CIT.
- CEACR (2013) *Convention n°87 sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical*, Suède, Observation adoptée en 2012, publiée pour la 102^{ème} session de la CIT.
- CEDS (2013) *LO-S et TCO c. Suède, Réclamation n°85/2012, Décision sur la recevabilité et le bien-fondé*.
- CES (2005a) *Compte rendu du Comité exécutif des 19-20 octobre 2005*.
- CES (2005b) *Compte rendu du Comité de direction du 14 novembre 2005*.
- CES (2008a) *Réponses de la CES aux jugements de la CJUE dans les affaires Viking et Laval*.
- CES (2008b) *Propositions pour un Protocole de « Progrès social »*.
- CES (2009a) *Communications du secrétaire général au Comité de direction de la CES*.
- CES (2009b) *Communications du secrétaire général au Comité exécutif de la CES*.
- CES (2009c) *Rapport sur les conséquences des arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes rendus dans les affaires Laval et Viking en vertu des conventions n°87 et n°98 de l'OIT*.
- CES (2009d) *Communications du secrétaire général au Comité exécutif de la CES*.
- CES (2009e) *Observations sur la Charte sociale européenne (révisée), conséquences des arrêts de la CJCE rendus dans les affaires Viking, Laval, Rüffert et Commission/Luxembourg*.
- CES (2009f) *Le droit de grève est un droit de l'homme — la CJE doit modifier sa jurisprudence*, Communiqué de presse.
- CES (2010a) *La directive sur le détachement des travailleurs : propositions de révision*.
- CES (2010b) *Compte rendu du Comité exécutif de la CES des 1-2 juin 2010*.

- CES (2012) La CES demande sa reconnaissance effective au sein du Conseil de l'Europe, Communiqué de presse.
- CES (2013) Le CEDS du Conseil de l'Europe renforce les droits collectifs – La loi Laval de Suède viole la Charte sociale européenne révisée, Communiqué de presse.
- CES (2015a) Rapport d'activités 2011-2015 pour le 13e Congrès (Paris) de la CES.
- CES (2015b) Arrêt de la Cour de justice européenne en faveur de l'égalité salariale pour les travailleurs détachés, Communiqué de presse.
- CES (2015c) La Cour de justice de l'Union européenne garantit l'autonomie des partenaires sociaux concernant la régulation du travail intérimaire au travers de conventions collectives, Communiqué de presse.
- CES (2015d) Réforme du Groupe « Litigation » et création du Groupe consultatif « Droits fondamentaux et litiges ».
- CES (2019) Congrès de Vienne : Programme d'action 2019-2023 de la CES.
- CES (2020) Résolution relative au soutien de la CES aux affiliés en matière juridique, de droits humains, et de litiges stratégiques : ETUCLEX.
- Chatzilaou K. (2014) La réponse du CEDS aux arrêts Viking et Laval, *Revue de droit du travail*, 3, 160-167.
- Chatzilaou K. (2021) L'action collective des travailleurs et les libertés économiques devant la Cour européenne des droits de l'homme, *Revue de Droit du Travail*, 9, 535-544.
- Claauwaert S. (1996) ETUC NETLEX Meeting, Rome, 26-27 June 1996, *Transfer*, 2 (4), 797-799. <https://doi.org/10.1177/102425899600200419>
- Colling T. (2006) What space for unions on the floor of rights? Trade unions and the enforcement of statutory individual employment rights, *Industrial Law Journal*, 35 (2), 140-160. <https://doi.org/10.1093/indlaw/dwl011>
- Conseil de l'Europe (2016) L'impact de la crise économique et des mesures d'austérité sur les droits de l'homme en Europe.
- Conseil de l'Europe (2019a) Améliorer la protection des droits sociaux en Europe. Volume 1 : analyse du cadre juridique du Conseil de l'Europe de la protection des droits sociaux en Europe.
- Conseil de l'Europe (2019b) Améliorer la protection des droits sociaux en Europe. Volume 2 : rapport identifiant de bonnes pratiques et formulant des propositions visant à améliorer la mise en œuvre des droits sociaux en Europe.
- Crespy A. (2012) Qui a peur de Bolkestein ? Conflit, résistances et démocratie dans l'Union européenne, *Economica*.
- Dorssemont F. (2011) How the European Court of Human Rights gave us Enerji to cope with Laval and Viking, in Moreau M.-A. (dir.) *Before and after the economic crisis: what implications for the 'European Social model'?*, Edward Elgar, 217-235.
- Dorssemont F., Lörcher K. and Schömann I. (eds) (2013) *The European Convention on Human Rights and the Employment Relation*, Hart Publishing.
- ETF (2021) Press release: The right to organise prevails over economic freedoms.
- ETUC (2009a) Litigation strategy expert group, indicative list of topics.
- ETUC (2009b) Minutes ETUC litigation expert group.
- ETUC (2011a) Recommendations on the EU's Accession to the ECHR submitted to the CDDH-UE Working Group.
- ETUC (2011b) Comments and Proposals Submitted to the CDDH-UE Working Group.
- ETUC (2011c) Observations and Proposals to the CDDH-UE Working Group.

- ETUC (2012) Submission to the CDDH Ad-hoc Negotiation Group and the European Commission on the Accession of the EU to the European Convention of Human rights.
- ETUC (2019) Application n°45487/17, LO and NTF v. Norway, Submission by the European Trade Union Confederation under Rule 44(5).
- ETUC (2021a) Press release: ECtHR ruling on right to strike.
- ETUC (2021b) Human rights, legal and strategic litigation support and guidance.
- Ewing K. et Hendy J. (2010) The dramatic implications of Demir and Baykara, *Industrial Law Journal*, 39 (1), 47-48. <https://doi.org/10.1093/indlaw/dwp031>
- Ewing K. et Hendy J. (2017) The Strasbourg Court treats trade unionists with contempt: Svenska Transportarbetareförbundet and Seko v Sweden, *Industrial Relations Journal*, 46 (3), 435-443 <https://doi.org/10.1093/indlaw/dwx013>
- Freedland R.M. et Prassl J. (dir.) (2016) *Viking, Laval and beyond*, Hart Publishing.
- Graver H.P. (2022) The Holship ruling of the ECtHR and the protection of fundamental rights in Europe, *ERA Forum*, 153, 1-14. <https://doi.org/10.1007/s12027-022-00701-0>
- Guillaume C. (2018) When trade unions turn to litigation: 'getting all the ducks in a row', *Industrial Relations Journal*, 49 (3), 227-241. <https://doi.org/10.1111/irj.12212>
- Harlow C. (1992) Towards a theory of access for the European Court of Justice, *Yearbook of European Law*, 12 (1), 213-248. <https://doi.org/10.1093/yel/12.1.213>
- Harlow C. et Rawlings R. (2012) *Pressure through law*, Routledge.
- Hendy J. (2013) Procedure in the European Court of Human Rights (with a particular focus on cases concerning trade union rights), in Dorssemont F., Lörcher K. et Schömann I. (dir.) *The European Convention on Human Rights and the Employment Relation*, Hart Publishing, 61-91.
- Hendy J. et Novitz T. (2018) The Holship Case, *Industrial Law Journal*, 47 (2), 315-335. <https://doi.org/10.1093/indlaw/dwy009>
- Kott S. et Droux J. (dir.) (2013) *Globalizing social rights: the International Labour Organization and beyond*, Palgrave Macmillan.
- Krishnan K.J. (2001) Public interest litigation in a comparative context, *Buffalo Public Interest Law Journal*, XX, 19-99.
- Narritsens A. et Pigenet M. (dir.) (2014) *Pratiques syndicales du droit : France, XX^e-XXI^e siècles*, Presses universitaires de Rennes.
- Latta G. et Lewis R. (1974) Trade union legal services, *British Journal of Industrial Relations*, 12 (1), 56-70. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8543.1974.tb00004.x>
- LO-N (2021) The right to strike and the right to organize take precedence over economic freedoms, 10 June 2021.
- LO-S (2013) Important decision strengthens workers' rights in Europe, Press Release, 21 November 2013.
- Lörcher K. (2013) The new social dimension in the jurisprudence of the European Court of Human Rights (ECtHR): the Demir and Baykara judgment, its methodology and follow-up, in Dorssemont F., Lörcher K. et Schömann I. (dir.) *The European Convention on Human Rights and the employment relation*, Hart Publishing, 3-46.
- Lörcher K. et Clauwaert S. (2017) Activities by European Trade Union Confederation in proceedings before the European Committee of Social Rights and the European Court of Human Rights, in DGB Rechtsschutz GmbH (dir.) *10 Jahre Gewerkschaftliches Centrum für Revision und Europäisches Recht*, 50-59.

- Louis J. (2019) La Confédération européenne des syndicats à l'épreuve du droit et de la justice. Genèse, usages et limites d'un mode d'action syndicale en faveur de l'Europe sociale, Thèse de Science politique, Université de Strasbourg.
- Louis J. et Rocca M. (2020) Les manifestes pour une Europe sociale : Eliane Vogel-Polsky et ses compagnons de route, e-legal, Revue de droit et de criminologie de l'ULB, 3, 1-33.
- Louis J. (2021) Construire sa propre défaite. Les affaires Viking et Laval : un échec judiciaire pour le syndicalisme européen, Droit et société, 107, 181-199. <https://doi.org/10.3917/drs1.107.0181>
- Louis J. (2022) Plaider l'Europe sociale contre l'Europe du marché. Le cadrage des affaires Viking et Laval par la Confédération européenne des syndicats, Politique européenne, 1-29.
- Marguénaud J.-P. et Mouly J. (2009) La Cour européenne des droits de l'homme à la conquête du droit de grève, Revue de droit du travail, 9, 499-504.
- Moizard N. (2015) Le droit d'action collective en droit de l'Union après la décision LO et TCO c. Suède du Comité européen des droits sociaux, Revue trimestrielle des droits de l'homme, 103, 603-622.
- Nivard C. (2014) Le comité européen des droits sociaux, gardien de l'État social en Europe ?, Civitas Europa, 33 (2), 95-109. <https://doi.org/10.3917/civit.033.0095>
- Rocca M. (2013) A clash of kings. The ECSR on the 'Lex Laval'... and on the EU framework for the posting of workers, European Journal of Social Law, 3, 217-232.
- Sindbjerg Martinsen D. (2015) An ever more powerful court? The political constraints of legal integration in the European Union, Oxford University Press.
- Stone Sweet A. (2005) The judicial construction of Europe, Oxford University Press.
- Supiot A. (2016) Qui garde les gardiens ? La guerre du dernier mot en droit social européen, Semaine Sociale Lamy, 1746, 4-10.
- Van den Eynde L. (2013) An empirical look at the amicus curiae practice of human rights NGOs before the European Court of Human Rights, Netherlands Quarterly of Human Rights, 31 (3), 271-313. <https://doi.org/10.1177/016934411303100304>
- Vaucher A. (2018) Brokering Europe: Euro-lawyers and the making of a transnational polity, Cambridge University Press.

Tous les liens ont été vérifiés le 18.05.2022.

Annexes

Tableau 2 Évolution du nombre de réclamations dans le temps

Année de la réclamation	Type d'organisation			Total
	ONG	Patronat	Syndicat	
1998	1	0	0	1
1999	0	0	4	4
2000	2	0	2	4
2001	0	0	1	1
2002	0	1	0	1
2003	8	0	3	11
2004	1	0	3	4
2005	2	0	1	3
2006	3	1	2	6
2007	4	0	2	6
2008	6	0	2	8
Sous-total (I)	27	2	20	49
2009	1	0	4	5
2010	2	0	1	3
2011	7	0	5	12
2012	6	0	8	14
2013	10	1	3	14
2014	7	0	4	11
2015	2	0	3	5
2016	17	0	2	19
2017	6	0	8	14
2018	2	0	1	3
Sous-total (II)	60	1	39	100
Total	87	3	59	149

Tableau 8 Articles du Groupe 1 (Emploi, formation et égalité des chances) dans les décisions du CEDS

Type d'organisation réclamante				
Articles	ONG	Patronale	Syndicale	Total
Article 1.1	0	0	2	2
Article 1.2	2	0	11	13
Article 9	0	0	1	1
Article 10.1	0	0	1	1
Article 10.2	0	0	1	1
Article 10.3	1	0	2	3
Article 10.5	1	0	0	1
Article 15.1	4	0	0	4
Article 15.3	1	0	0	1
Article 18	0	0	1	1
Article 18.4	0	0	1	1
Article 20	0	0	2	2
Article 20.c	15	0	0	15
Article 20.d	15	0	0	15
Article 24	2	0	1	3
Total	41	0	23	64

Tableau 9 Articles du Groupe 2 (Santé, sécurité sociale et protection sociale) dans les décisions du CEDS

Type d'organisation réclamante				
Articles	ONG	Patronale	Syndicale	Total
Article 3.1	1	0	0	1
Article 3.2	1	0	0	1
Article 3.3	0	0	1	1
Article 11	4	0	1	5
Article 11.1	10	0	1	11
Article 11.2	4	0	0	4
Article 11.3	5	0	0	5
Article 12	0	0	2	2
Article 12.1	1	0	2	3
Article 12.3	2	0	8	10
Article 12.4	1	0	0	1
Article 13	1	0	0	1
Article 13.1	9	0	0	9
Article 13.4	3	0	0	3
Article 14.1	1	0	0	1
Article 23	5	0	0	5
Article 30	16	0	0	16
Total	64	0	15	79

Tableau 10 Articles du Groupe 2 (Santé, sécurité sociale et protection sociale)
dans les décisions du CEDS

Articles	Type d'organisation réclamante			Total
	ONG	Patronale	Syndicale	
Article 2.1	0	0	9	9
Article 2.4	1	0	1	2
Article 2.5	0	0	3	3
Article 2.6	0	0	1	1
Article 4	0	0	1	1
Article 4.1	1	0	3	4
Article 4.2	0	0	12	12
Article 4.3	15	0	0	15
Article 4.4	0	0	2	2
Article 5	1	3	15	19
Article 6	0	0	3	3
Article 6.1	0	0	8	8
Article 6.2	0	0	14	14
Article 6.3	0	0	1	1
Article 6.4	0	0	9	9
Article 21	0	0	1	1
Article 22	0	0	2	2
Article 26.2	0	0	1	1
Total	18	3	86	107

Tableau 11 Articles du Groupe 4 (Enfants, familles, migrants) dans les décisions du CEDS

Type d'organisation réclamante				
Articles	ONG	Patronale	Syndicale	Total
Article 7.1	5	0	0	5
Article 7.2	0	0	1	1
Article 7.5	0	0	1	1
Article 7.7	0	0	2	2
Article 16	19	0	0	19
Article 17	12	0	0	12
Article 17.1	9	0	0	9
Article 17.2	7	0	0	7
Article 19	0	0	1	1
Article 19.1	1	0	0	1
Article 19.4	2	0	1	3
Article 19.8	4	0	0	4
Article 27	0	0	5	5
Article 27.1	1	0	0	1
Article 31	1	0	0	1
Article 31.1	8	0	0	8
Article 31.2	13	0	0	13
Article 31.3	7	0	0	7
Total	89	0	11	100

**European
Trade Union Institute**

Bd du Roi Albert II, 5
1210 Brussels
Belgium
+32 (0)2 224 04 70
etui@etui.org
www.etui.org