

Chapitre

2

# Une histoire des services juridiques de la CSC (1980-2022)

*Paul Palsterman et Michèle Baiwir*

## Introduction

**L**a période sous revue correspond approximativement à celle où, au service d'études de la CSC, Paul Palsterman était associé à l'action des services juridiques, d'abord comme conseiller « en troisième ligne » et comme formateur, ensuite comme coordinateur, chargé entre autres du règlement de l'assistance juridique, de l'informatique et des dossiers de responsabilité professionnelle. Michèle Baiwir, en tant que collaboratrice, puis responsable du service juridique de la fédération de Liège, complète son approche par un témoignage de première main sur la réalité opérationnelle d'un des services les plus dynamiques de la CSC.

## L'assistance juridique, un service aux affilié·e·s

**E**n 1980, les services juridiques sont des services bien identifiés au sein des fédérations interprofessionnelles régionales. Ce sont des équipes relativement petites, qui se consacrent principalement au contentieux du contrat de travail ouvrier, des accidents du travail et de la sécurité sociale. Les titulaires d'une formation universitaire en droit y sont minoritaires. Les chefs de service et la majorité des collaborateurs et collaboratrices ont le plus souvent un diplôme d'assistant social ou une expérience équivalente, acquise notamment dans les services chômage. Toutes les fédérations ont un lien avec un·e ou plusieurs avocat·e·s, qui les conseillent sur le plan juridique et prennent en charge les cas les plus compliqués.

Les fédérations sont financées, pour ce service, par une cotisation au «droit ouvrier», incluse dans la cotisation syndicale. À l'époque, seules les centrales ouvrières cotisent pour cette rubrique. Les centrales d'employés (CNE et LBC) ont leur propre structure, composée de collaborateurs et de collaboratrices dans les sièges régionaux. Ceux-ci sont épaulés par un nombre limité de permanent·e·s au sein de leur service d'études, dont le rôle essentiel est de conseiller les permanent·e·s de terrain et de faire une étude préalable des dossiers contentieux en vue de leur transmission à des avocat·e·s. Les centrales de service public et de l'enseignement ont également leur propre structure, encore plus centralisée. L'octroi d'une assistance juridique, assurée par un·e avocat·e, est décidée sur demande du permanent ou de la permanente de terrain par une instance exécutive nationale.

La période sous revue est marquée par un double mouvement. Le premier consiste à élargir les «centrales cotisantes» qui confient leurs

dossiers aux fédérations. La première est la CNE en 1990. Son homologue néerlandophone, la LBC (aujourd'hui Puls), suit le mouvement, mais plus tard et plus lentement, car après la décision de principe, elle conserve durant plusieurs années des services spécialisés au siège de certaines fédérations, mais non intégrés à celles-ci.

La Centrale chrétienne des services publics (aujourd'hui la CSC Services publics) suit le mouvement en 1994, dans le cadre d'une convention spécifique qui concerne le contentieux relevant des juridictions du travail. Il s'agit, en résumé, des affaires concernant les agent·e·s contractuel·le·s ou la sécurité sociale des travailleurs et travailleuses salariés, ainsi que le contentieux des accidents du travail et des maladies professionnelles: les juridictions du travail ne sont pas compétentes pour les agent·e·s statutaires et pour les pensions de service public.

La CSC Transcom, née de la fusion d'une centrale ouvrière (CSC Transport et Diamant), traditionnellement cotisante au «droit ouvrier», et du Syndicat chrétien des communications et de la culture (SCCC), qui était essentiellement une centrale de service public, opte pour la même logique. Pour les secteurs de l'ancien SCCC s'applique la même distinction selon que le cas relève, ou non, des juridictions du travail.

Actuellement, seules les centrales de l'enseignement<sup>1</sup> conservent leur structure autonome. Elles ne font appel aux services juridiques des fédérations interprofessionnelles qu'au cas par cas, pour un nombre limité de dossiers relevant principalement de la sécurité sociale des salarié·e·s.

Ce mouvement entraîne une augmentation conséquente du nombre de collaborateurs et

de collaboratrices dans les fédérations, et une propension à engager préférentiellement des licencié-e-s (masters) en droit.

En 1980, le droit du contrat de travail ouvrier se présente, dans une large mesure, comme un corps autonome, exprimé par des textes (lois, arrêtés royaux, CCT...). Il est d'un abord souvent rébarbatif et difficile, mais il se suffit à lui-même et prête peu à interprétation... une fois qu'on a trouvé le texte applicable à la situation. Il en va de même du droit de la sécurité sociale. En somme, seule la réparation des accidents du travail nécessite l'usage de concepts issus d'une longue sédimentation jurisprudentielle et doctrinale remontant à 1903, ne résultant pas d'une simple lecture des textes.

Le droit du contrat de travail employé, par contre, est marqué par des enjeux financiers généralement plus considérables (eu égard à la durée des préavis et, d'une manière générale, aux niveaux de rémunération) et par un appel plus fréquent aux principes généraux du droit ou à des concepts de droit civil.

À vrai dire, les choses ont évolué au cours du temps, tant en droit du travail qu'en sécurité sociale. Dans les deux domaines, il y a désormais une tendance importante à ne plus considérer le droit social comme une branche étanchement séparée de l'ensemble de l'ordre juridique. On fait de plus en plus appel aux principes généraux du droit, spécialement du droit civil des contrats, du droit administratif (notamment dans la sécurité sociale), du droit pénal (par exemple dans les « sanctions » en matière de chômage), la protection des droits humains, sans oublier le développement de plus en plus important du droit international (principalement mais non exclusivement, celui de l'Union européenne), l'influence de la Cour constitutionnelle belge<sup>2</sup>, etc.

Tout ceci contribue à élargir les possibilités de recours à une démarche juridique devant les juridictions du travail. Dans l'ensemble, celles-ci ont répondu présent. En 1980, une grande partie des

magistrat-e-s est encore imprégnée de l'esprit des conseils de prud'hommes<sup>3</sup> et des commissions de recours de la sécurité sociale, dont relevait le contentieux du droit social avant la création des juridictions du travail en 1970. Les choses ont fortement changé depuis, d'autant que la recherche et l'enseignement du droit social sont aujourd'hui beaucoup plus et mieux développés dans les universités.

Malgré l'augmentation de leur cadre, la majorité des services juridiques sont submergés par leurs nouvelles tâches. Le goulot d'étranglement ne se situe pas nécessairement au niveau des procédures judiciaires. À l'époque, les procédures civiles bougeaient exclusivement en fonction des initiatives des parties à la procédure. Il était possible, une fois l'affaire introduite, de la « laisser dormir », le temps de traiter d'autres affaires plus urgentes ou plus importantes. Ce qui n'empêche que des plaintes régulières étaient formulées sur le délai mis à obtenir un jugement. La réponse que ce délai n'avait pas d'incidence sur les chances de succès n'était pas toujours convaincante. Quoi qu'il en soit, cette pratique n'est plus possible depuis les réformes de la procédure civile en 2007: depuis lors, le calendrier de la procédure est fixé dès l'introduction de l'affaire (ce qui ne manque pas, par ailleurs, de poser certains autres problèmes).

Le principal point d'achoppement concerne en réalité le service « de première ligne », c'est-à-dire en amont des procédures judiciaires: le recueil des plaintes, les informations et le conseil non contentieux, l'aide administrative, les tentatives de conciliation, etc. En 1980, cela concerne un pan important de l'activité des services juridiques. L'informatisation des services publics de sécurité sociale est peu développée et une part importante de l'activité est d'aider les travailleurs et travailleuses dans des contacts non contentieux (ou à tout le moins en dehors de toute procédure judiciaire) avec des caisses de congé payé ou d'allocations familiales, des assureurs accidents du travail, etc...

Ce type d'activité s'est considérablement réduite au fil du temps. La réforme administrative du secteur des allocations familiales, en 1993, fait par exemple disparaître les discontinuités dans le paiement des allocations familiales, lié à un changement d'emploi ou de statut de l'attributaire, et la quasi-totalité du contentieux en la matière. Une meilleure prise en compte des principes généraux du droit et une amélioration sensible de la motivation formelle des décisions diminuent fortement le contentieux du chômage. L'amélioration de l'administration fait quasi disparaître le contentieux des pensions, naguère largement occupé par des justiciables cherchant simplement à comprendre la décision. Et surtout, les services juridiques sont le point de référence principal, voire unique, pour toute l'activité d'information et de conseil au profit des affilié-e-s, mais aussi des militant-e-s d'entreprise, des permanent-e-s, sans oublier les juges sociaux.

La nécessité s'est fait sentir de réorganiser cette première ligne. Du côté des fédérations flamandes, cela est possible grâce à la tradition des centres de services, chargés certes à titre principal de l'administration du chômage, mais animés par des permanent-e-s ou des employé-e-s au profil « social » assez proche finalement de celui des services juridiques avant la vague de « juridicisation ».

Dans la majorité des fédérations wallonnes, ainsi qu'à Bruxelles, les centres de services s'occupent essentiellement du service Chômage, avec des collaborateurs et collaboratrices au profil plutôt administratif. La tendance est que les permanent-e-s interprofessionnels s'occupent principalement de tâches collectives, et non du service individuel. Conscients de cette réalité, la majorité des services juridiques freinent sur l'application de cette réforme, préférant une augmentation de leur cadre.

La tendance à la différenciation entre les services de première ligne et les services juridiques s'accroît encore lorsque, en 2014, les

centrales ouvrières décident de reprendre la « première ligne » pour le contentieux du contrat de travail. Ici encore, on généralise des pratiques qui n'étaient nullement homogènes : toutes les centrales professionnelles n'avaient pas, au niveau régional, un service qualifié pour s'occuper de cette tâche. Cette décision n'était pas étrangère à des questions de répartition financière entre l'interprofessionnel et les centrales. Mais au moins dans certains secteurs, c'était aussi une réponse à l'évolution du monde du travail.

Les années 1980 voient la disparition ou la transformation radicale de pans entiers d'activité, notamment dans l'industrie. La façon habituelle de concevoir l'action syndicale, en s'appuyant sur des équipes syndicales nombreuses et hiérarchisées, n'est tout simplement pas applicable dans des petites entreprises ou dans des entreprises dites de réseau, constituées de petites unités éparpillées. L'application de la législation existante devient pour les affilié-e-s un enjeu aussi important, voire plus important, que la revendication collective de nouveaux avantages.

En conclusion, le Bureau national de la CSC entérine la structure qui, en théorie, gouverne toujours l'action des services juridiques :

- La « première ligne » dans le domaine de la sécurité sociale est du ressort des centres de services des fédérations ;
- Dans le domaine du droit du travail, les centres de services des fédérations sont chargés du recueil des plaintes et des « premiers secours » ; le reste du contentieux hors procédures judiciaires est du ressort des centrales professionnelles ;
- Les services juridiques sont responsables de la « deuxième ligne » (procédures judiciaires) et de l'appui à la « première ligne ».

Reconnaissons que cette structure pose divers problèmes, dans un contexte où les différents services ne relèvent pas de la même hiérarchie.

## Schéma théorique d'un dossier juridique pour les affilié·e·s des « centrales cotisantes »

<b>Sujets du recours</b>	<b>Travail</b>	<b>Faillite / fermeture (1)</b>	<b>Sécurité sociale (2)</b>	<b>Accidents du travail, maladie professionnelle (3)</b>
Recueil de la plainte; traitement de base ou urgent	Centre de services (fédération régionale ou centrale professionnelle)	Service juridique (fédération régionale)	Centre de services (fédération régionale)	Centre de services ou Service juridique (fédération régionale)
Traitement avant procédure judiciaire	Centrale professionnelle	Service juridique (fédération régionale)	Service juridique (fédération régionale)	Service juridique (fédération régionale)
Procédure judiciaire (tribunal, cour du travail)	Service juridique (fédération régionale)	Service juridique (fédération régionale)	Service juridique (fédération régionale)	Service juridique (fédération régionale)
Cour de cassation et autres cours supérieures	Confédération (4)			

- (1) Ces dossiers se distinguent des dossiers « travail » en ce qu'ils consistent essentiellement à établir la créance à introduire au tribunal de l'entreprise et au fonds de fermeture. La centrale reste compétente pour les éventuels aspects collectifs du dossier. Les éventuelles contestations de la créance relèvent des juridictions du travail, et donc des services juridiques.
- (2) Essentiellement chômage et assurance-maladie; en principe allocations familiales; dans certaines fédérations pensions, CPAS, allocations pour handicapés. L'assujettissement du travailleur à l'ONSS, ainsi que le droit à un régime de chômage avec complément d'entreprise (RCC) ou autres régimes complémentaires sectoriels ou d'entreprise, sont fondamentalement des dossiers « travail ».
- (3) Ces dossiers se distinguent des dossiers « sécurité sociale » par une expertise spécifique et une importante dimension médicale, qu'il est préférable de centraliser dans un service spécialisé.
- (4) La CSC prend en charge ces dossiers « dans l'intérêt général des travailleurs ». La procédure est menée par des avocate·s et les procédures en Cour de cassation par des avocate·s à la Cour de cassation.

La décision d'une centrale professionnelle de défendre une affaire ne lie pas le service juridique de la fédération au moment de porter l'affaire en justice. Il peut y avoir des divergences légitimes d'appréciation sur la possibilité et l'opportunité de défendre une affaire. Ces divergences peuvent d'ailleurs aller dans les deux sens. Les contraintes de la procédure judiciaire ne sont pas celles d'une action de revendication ou de médiation « en première ligne ». La CSC a dû assumer plusieurs cas de responsabilité professionnelle du service juridique parce qu'il avait repris, sans vérifier dans le dossier, la dénomination et l'adresse utilisées par la centrale dans son interpellation. Or une dénomination et une adresse commerciales, qu'il n'y a pas d'inconvénient à utiliser lors d'une première interpellation, ne correspondent pas nécessairement à la société qui occupe le travailleur.

La question centrale est de savoir si les affilié-e-s trouvent facilement le contact avec la personne capable de les aider le plus efficacement. De nombreux indices donnent à penser qu'il y a un réel problème à ce propos. Par exemple, les

statistiques des dossiers enregistrés connaissent ces dernières années une baisse qui ne peut certainement pas être expliquée par une diminution des problèmes se présentant sur le terrain, et qu'il est très improbable d'expliquer par un plus grand fatalisme des affilié-e-s. L'hypothèse la plus plausible est tout simplement que certains d'entre eux renoncent à s'adresser à leur syndicat car celui-ci est trop difficile d'accès. La période « Covid » des deux dernières années n'a fait qu'exacerber ce problème.

Une autre question est de savoir si la structure permet de traiter efficacement les dossiers les plus complexes, comme les situations délicates d'acte équipollent à rupture<sup>4</sup> ou de licenciement abusif, les affaires de harcèlement, de discrimination, etc... Les problèmes des affilié-e-s ne peuvent pas toujours se régler par une consultation écrite via des moyens électroniques. C'est peut-être statistiquement le cas, mais, sans même parler de la fracture numérique, certains dossiers nécessitent une écoute par une personne compétente et un dialogue approfondi pour définir une stratégie.

## Le rôle des services juridiques dans les procédures judiciaires

**L**e Code judiciaire permet aux « délégués d'organisations représentatives d'employés et d'ouvriers » de représenter les travailleurs et travailleuses devant les juridictions du travail. Les organisations de travailleurs et travailleuses indépendants ont la même possibilité pour le contentieux de la sécurité sociale des indépendant-e-s ; les associations de défense des bénéficiaires de l'aide sociale ou des prestations pour personnes handicapées peuvent

défendre ces bénéficiaires dans les matières concernées.

À la CSC, ce sont les services juridiques qui ont la qualité de « délégués syndicaux » au sens du Code judiciaire. L'usage de cette possibilité varie selon les fédérations. Dans certaines d'entre elles, la règle est que les affaires soient plaidées par les plaideurs du service juridique. Cette méthode est assurément l'idéale, car elle permet au plaideur de connaître l'affaire dès

son ouverture et de bénéficier du retour des audiences, de la sensibilité des magistrats, etc. Elle n'est cependant pas à la portée de tous les services, pour diverses raisons. Dans certains services, l'habitude s'est prise de confier à des avocat·e·s le suivi de la procédure dans les affaires simples, par exemple des affaires de sécurité sociale où une indemnité de procédure est accordée à l'assuré social défendu par un·e avocat·e. Dans d'autres, ce sont au contraire

les affaires les plus complexes, nécessitant des recherches juridiques approfondies, qui sont confiées à des avocat·e·s. Ailleurs, enfin, le recours à des avocat·e·s permet de pallier les surcroûts extraordinaires de travail résultant soit d'un afflux de dossiers, soit de l'absence d'un collaborateur, d'une collaboratrice pour une certaine durée (crédit-temps, maternité, maladie...).

## Le contrat entre l'affilié·e et la CSC : le règlement de l'assistance juridique

**E**n 1981, un « règlement des services juridiques » codifie les règles d'intervention des services juridiques, traçant ainsi le contrat entre la CSC et ses affilié·e·s. Il est réécrit en 2001 sous le titre de « règlement de l'assistance juridique » et est appelé à gouverner la relation d'aide juridique avec les affilié·e·s, quel que soit le service auquel il/elle a affaire. Ce règlement confirme des règles déjà appliquées et connues de tous. Dès son affiliation, le travailleur, la travailleuse a droit à l'aide dite « administrative », autrement dit aux prestations « de première ligne » telles que informations, conseils, interventions administratives, etc. Pour bénéficier d'une « assistance judiciaire », donc de la prise en charge d'une procédure au tribunal, une affiliation de six mois est requise. Cette règle a dû être affinée sur plusieurs points, notamment pour déterminer si des affiliations rétroactives peuvent être reçues (la réponse est en principe non, mais certaines organisations avaient d'autres pratiques), si le « stage » peut être remplacé par une participation aux frais, etc...

Plus fondamentalement, ce règlement exprime la nature de l'assistance juridique de la CSC. Celle-ci n'est pas un contrat d'assurance. C'est un moyen d'aider l'affilié·e dans la continuité de l'action collective de la CSC. Ainsi cette dernière a toujours refusé la « clause d'objectivité » contenue dans les (bons) contrats d'assistance juridique : elle ne prend en charge que les affaires qu'elle-même juge défendables. En présence d'une contestation, elle accepte le dialogue, mais refuse de se laisser lier à des avis juridiques externes. Elle se réserve aussi le droit de ne pas défendre des affaires qu'elle estime éthiquement indéfendables ou contraires à ses positions. Cette clause de conscience est rarement appliquée, mais elle est prévue par le règlement. En contrepartie, le fait qu'un·e affilié·e ait plusieurs affaires, voire plusieurs affaires coûteuses, n'est jamais une raison pour mettre fin à une affiliation tandis qu'un assureur a toujours le droit de mettre fin à une relation d'assurance déficitaire, après avoir payé ce qui est stipulé dans le contrat. Il est permis de penser que l'esprit du contrat d'assistance juridique est mieux adapté au monde du travail, où

la « sinistralité » est en fait assez élevée, surtout dans le fait d'ouvriers de petites entreprises et d'allocataires sociaux.

Certain-es affilié-es, notamment dans les services publics ou occupant des fonctions relativement élevées, ou qui ont peu de conflits, ne se retrouvent pas forcément dans le raisonnement de la CSC qui se réserve le droit de refuser une demande. L'affiliation syndicale entre en concurrence avec des assurances commerciales. Il est par contre significatif que, au même titre que les assurances commerciales, l'équilibre du système repose sur une proportion élevée de solutions sans procédure judiciaire. Pouvant actionner son vaste réseau de militant-es et de permanent-es, les organisations syndicales sont à *priori* mieux armées qu'un assureur fonctionnant dans une logique purement juridique.

Le règlement consacre un large espace à la solution des cas, toujours problématiques, où un dossier doit être transféré au service d'une autre fédération, notamment en fonction des règles sur la compétence judiciaire. La règle à la CSC est que les affilié-es sont inscrits à la fédération de

leur domicile, qui est responsable de l'octroi de l'assistance juridique. Les litiges en matière de contrat de travail sont du ressort du tribunal du lieu de travail. Cela pose de multiples problèmes, les plus exacerbés provenant des « navetteurs et navetteuses » occupés à Bruxelles, mais résidant dans les fédérations voisines. Alors que les fédérations flamandes et wallonnes ont décidé assez rapidement d'adopter le principe de l'entraide gratuite, la fédération de Bruxelles revendique de pouvoir appliquer une tarification bien entendu complexe à établir. Les cas les plus épineux concernent les transferts de l'autre côté de la frontière linguistique et, d'une façon générale, les dossiers comportant des pièces dans une autre langue que la langue de la procédure. Certains magistrat-es, surtout en Wallonie, en contradiction avec la législation sur l'emploi des langues, exigent une traduction conforme de ces pièces et peu de plaideurs et plaideuses osent résister à leur pression.

Le règlement prévoit enfin des règles et des procédures pour régler les conflits qui peuvent se présenter entre les services juridiques et les centrales professionnelles sur la défense d'un cas.

## L'aspect quantitatif<sup>5</sup>

Jusqu'en 1978, le rapport administratif soumis à l'approbation des congrès confédéraux comporte un tableau sur l'activité des services juridiques. Il reprend, par fédération et par matière, le nombre de dossiers... et l'argent rapporté au bénéfice des affilié-es. Avec le recul, on ne peut que sourire devant la présentation de ces chiffres. Le tableau proposé au XV<sup>e</sup> Congrès de la CSC de 1947 (le premier congrès d'après-guerre) comporte par exemple une colonne « Jours fériés » et une colonne « Congés payés », que nul ne songerait plus à distinguer

du contrat de travail, mais pas de rubrique « Licenciement ». Elle ne comprend pas de colonne sur la gestion des dossiers de faillite et de fermeture d'entreprises qui, dans les services juridiques, représente un travail important. En 1971, la rubrique « Fermeture d'entreprises » mentionne 644 cas (5 millions de francs belges récupérés, à comparer aux 13 436 cas d'allocations familiales (74 millions), d'accidents du travail (5 745 cas, 162 millions), pécules de vacances (11 102 cas, 40 millions), etc. Ces tableaux ne se retrouvent plus dans les congrès ultérieurs.

Ayant procédé moi-même, dans le cadre de mon travail au service d'études, à des « audits » des services juridiques, je peux témoigner que cet exercice est dépourvu de sens, et l'est en tout cas dans le contexte actuel. Les statistiques comparatives compilées au niveau confédéral montrent des différences entre fédérations qu'il est bien difficile de rattacher au contexte socio-économique de la région, sauf peut-être la prévalence des dossiers « maladies professionnelles », concentrés dans les anciennes régions minières. Bien que la notion de dossier ait fait l'objet d'une définition uniforme (une intervention qui appelle une réponse de la part de l'interlocuteur), cette notion n'est pas appliquée partout. Certaines fédérations renseignent comme dossier la réponse à des demandes d'information ou de conseil, ou l'aide administrative pour remplir certains formulaires (par exemple les déclarations d'impôt). Mais surtout, il y a des différences sensibles dans l'organisation du travail au sein de la fédération, particulièrement pour le service qui précède les procédures judiciaires.

Significativement, le nombre de dossiers au service juridique est sensiblement inférieur dans les fédérations flamandes, où existe de longue date une tradition de « centres de services » chargés, entre autres, du recueil des plaintes et des premières démarches, et où les centrales professionnelles, en général, jouent un rôle plus actif dans le traitement de plaintes individuelles.

Les statistiques globales, rassemblées par le service confédéral « Qualité des services », montrent au cours des dernières années une baisse significative du nombre de dossiers. Comme indiqué ci-dessus cette baisse est inquiétante, car elle n'est certainement pas corrélée à une diminution de la conflictualité, en tout cas dans le domaine du travail. Il faut craindre qu'elle soit liée à des difficultés d'accès aux services, vu la complexité de l'organisation, voire à l'incapacité de certains services à assumer la complexité de certaines situations.

## Un outil pour créer de la jurisprudence

**O**n a souligné plus haut que la jurisprudence a beaucoup gagné en importance dans l'application du droit social. La majorité des décisions, il est vrai, appliquent des principes établis à des faits controversés. Mais je peux témoigner, non à partir de l'expérience des services juridiques de la CSC, mais à partir de celle que j'ai pu acquérir comme conseiller social à la cour du travail, qu'au niveau de l'appel, un bon tiers environ des arrêts ont une portée de principe en tranchant un point de droit plus ou moins important.

Il n'est pas possible, dans le cadre étroit de cet article, d'exposer en long et en large les acquis de jurisprudence obtenus grâce à l'action des services juridiques de la CSC. Il y en aurait trop, qui nécessiteraient chaque fois de longs développements pour en expliquer la portée aux non-spécialistes (et peut-être aux spécialistes eux-mêmes). Mais nous ne pouvons résister à l'envie de parler de deux cas, dont on ne peut pas dire qu'ils sont exemplatifs (ils sont exceptionnels à plusieurs points de vue), mais qui, pensons-nous, ont réellement fait avancer la

justice, dans des contextes politiques chaque fois difficiles.

La réglementation du chômage contient une discrimination sur la base de la nationalité, dans l'accès aux allocations sur la base des études (aujourd'hui allocations d'insertion, naguère allocations d'attente, jusqu'en 1982 allocations de chômage). Au moins cette discrimination ne s'applique plus aux ressortissant·e·s des principaux pays d'immigration. Cela n'a pas toujours été le cas! Jusqu'en 1996 en tout cas, elle s'applique entre autres aux ressortissant·e·s des pays du Maghreb (Maroc, Algérie, Tunisie). Le système repose en effet sur la réciprocité, et comme ces pays ne possèdent pas d'assurance chômage, ils ne sont pas en mesure d'offrir aux Belges qui y émigreraient, des dispositifs analogues à ceux appliqués en Belgique. Un arrêt de la Cour européenne de justice décide que ce système est illégal, sur la base des accords d'association entre ces pays et l'Union européenne, qui prévoyaient l'égalité de traitement en matière de sécurité sociale.<sup>6</sup> Nous ne m'étendrons pas sur les tenants et aboutissants de cet arrêt, qui, les années ayant passé, n'est plus dans l'actualité. Deux observations sont à noter. Premièrement, cet arrêt est intervenu dans un contexte politique plutôt délétère. Même la Commission européenne s'y est opposée, car cela aurait compliqué, selon elle, la conclusion d'accords du même type avec d'autres pays. Ne parlons pas du contexte belge. À l'époque, tous les partis, tous les hommes politiques, considéraient qu'un geste en ce sens aurait entraîné des conséquences électorales fâcheuses pour eux. Deuxième observation: cette affaire a été menée, jusqu'à la Cour européenne, par le service juridique de la CSC de Liège, avec l'appui, bien sûr, du service d'études confédéral.

Le deuxième cas est plus récent. Il s'agit de la compétence des tribunaux belges et de l'application des dispositions impératives du droit belge au personnel navigant d'avions

ayant pour base d'affectation la Belgique, mais immatriculés dans un autre pays européen. Bref: « l'affaire Ryanair ». On a tout entendu lors de la préparation de cette affaire: que la Commission européenne était favorable au « système Ryanair » et ferait obstacle à l'affaire; que la Région wallonne ferait pression jusque sur les magistrat·e·s par peur de perdre la clientèle de Ryanair à Charleroi. Rien de tout cela ne s'est passé, bien entendu. Mis à part Ryanair et la République d'Irlande, tout le monde s'est aligné sur la position défendue par la CSC, finalement adoptée par la Cour de justice.<sup>7</sup> Devant la Cour, l'affaire fut plaidée par un avocat payé par la CSC, mais devant les juridictions belges (jusqu'à la cour du travail de Mons), elle fut traitée par le service juridique de la CSC de Charleroi, également avec l'appui du service d'études confédéral. ||



## Témoignage de Michèle Baiwir : au service juridique de Liège de 1980 à 2014

**A**près une courte carrière comme avocate, j'entre comme juriste au service juridique de la CSC de Liège en 1980 dans le cadre d'un contrat de remplacement, puis à la CSC de Charleroi toujours pour un remplacement. En 1981, sur proposition du secrétaire fédéral de Liège, je suis reprise au service Chômage en attendant de pouvoir être réengagée au service juridique, ce qui se fait début 1983. Je travaille au sein de ce service comme juriste plaideuse, puis responsable adjointe et ensuite responsable de service depuis mai 2002 jusqu'en janvier 2014.

En 1980, le service juridique de Liège est assuré par des personnes non-juristes de formation mais très spécialisées dans le droit social. Ces personnes plaident une partie des dossiers mais d'autres sont confiés à des avocats. Je suis la première juriste de formation universitaire engagée à la fédération de Liège où la volonté est de compléter le service avec des juristes de formation afin que tous les dossiers, même les plus complexes, soient traités directement au service juridique.

Par ailleurs, j'assure aussi une permanence dite « consommateurs », c'est-à-dire prodiguer des conseils juridiques toutes matières hors droit social, aux affilié-e-s (bail, famille, contrats de vente, dettes, etc.). Le délai pour me réengager dans le service (entre 1981 et 1983) permet de reprendre progressivement les dossiers confiés aux avocat-e-s et d'arrêter ces collaborations.

Il faut rappeler que les juridictions du travail datent de 1971 et qu'auparavant, les dossiers se traitaient devant des conseils de prudhommes (contrats), des commissions administratives (sécurité sociale), voire le juge de paix (accidents du travail). Les juridictions du travail amènent à plus de respect des règles de procédures, des grands principes du droit, avec plus de complexité, et aussi des délais de procédure et de plaidoirie. La plupart des services juridiques prennent donc l'option d'engager de préférence des juristes, du moins dans la mesure du possible. À Liège, sauf pour les emplois administratifs (secrétaires), on n'engage plus que des licencié-e-s en droit, certain-e-s venant du barreau et d'autres pas.

De 1980 à 2007 (année du départ du dernier « non-juriste de formation »), le service fonctionne avec des collègues non-juristes et juristes au même niveau, sauf pour certains dossiers plus complexes confiés aux seuls juristes. Il y a une entraide réelle entre collègues. Cette polyvalence a un réel avantage : tous s'occupent de dossiers variés à savoir les contrats de travail, les accidents du travail, les maladies professionnelles, les différents secteurs de la sécurité sociale et de l'aide sociale (CPAS), les élections sociales et les dossiers des délégués protégés. Tous plaident devant les juridictions du travail avec une connaissance approfondie de ces matières pour lesquelles beaucoup d'avocat-e-s ne sont pas aussi à l'aise.

La force du service juridique tient aussi à la structure des services de la CSC et des centrales avec qui la collaboration est en général bonne. Nous sommes bien documentés dans nos dossiers, ce qui nous permet de bien les défendre. À cela s'ajoute le contact personnel direct avec les affilié-e-s.

Un autre élément important à cet égard sont les contacts que nous avons avec nos juges sociaux. Le service juridique entoure, aide et forme les juges sociaux, de manière à gagner en efficacité dans les dossiers défendus devant les juridictions. Les juges sociaux exercent leur mandat, certes avec indépendance, mais avec un esprit syndical et une écoute des arguments des travailleurs, travailleuses et assuré-e-s sociaux. Cela nous aide beaucoup dans l'obtention de décisions correctes.

Je dois ajouter que nous sommes aidés aussi par le service d'études national dans le cadre de dossiers plus complexes et par la formation régulière dispensée aux membres des services juridiques. Cette formation de huit jours par an, très appréciée et bien suivie, nous permet de rester à jour dans des matières évoluant en permanence. C'est aussi l'occasion de partager nos expériences et d'échanger nos jurisprudences.

En 1980, au service juridique de Liège, nous sommes trois juristes plaideurs avec un secrétariat et le concours d'un avocat. En 1983, j'arrive comme quatrième plaideuse. À cette époque, le service juridique n'intervenait que pour les affilié-e-s des centrales ouvrières. À partir de 1992, nous traitons également tous les dossiers des affilié-e-s de la CNE et le service s'étoffe de nouveaux juristes.

L'informatisation commence en 1988. Dans les années 1990, la CSC met en place un groupe de travail afin d'élaborer un programme commun aux différents services juridiques. Ce groupe est constitué de collègues francophones, néerlandophones et bruxellois, avec l'aide d'un informaticien maison. Ce groupe, dont j'ai fait partie, aboutit à un programme très efficace pour la gestion des dossiers des services juridiques. Mis en route début 2000, ce programme est toujours utilisé aujourd'hui.

En 1994, la fédération de Liège fusionne avec celle de Huy-Waremme et le collègue de cette fédération nous rejoint avec la majorité des dossiers qui, jusque-là, se traitent chez un avocat (à l'exception d'une partie des dossiers de la sécurité sociale qui, eux, restent dans les mains de l'avocat). À la suite d'un accord avec la CSC Services publics, nous recevons des dossiers pour certains de leurs affilié-e-s lorsqu'ils relèvent de la procédure du secteur privé ainsi que des dossiers accidents du travail. Il en est de même avec Transcom. Le service devient de plus en plus important et nous nous retrouvons à huit, voire neuf juristes, avec un secrétariat plus réduit.

Un autre élément important influence le travail du service juridique : le travail de la « première ligne » décidée par les différents acteurs du syndicalisme chrétien (centrales, Confédération, fédérations). Plusieurs motivations en sont à l'origine : la volonté d'offrir un service de proximité aux affilié-e-s, la volonté des centrales de s'en occuper plus, le désengorgement des services juridiques mais aussi l'opération de requalification des fonctions, de laquelle sont sorties des catégories revendiquées par des membres du personnel tant des fédérations que des centrales. Cependant la mise en place de la « première ligne » à Liège, timidement dès 2006-2007, est lente et demande des formations et des réorganisations prenant du temps.

Les statistiques des services juridiques existent mais elles sont partielles et demandent parfois des nuances ou explications. Toutes les fédérations n'encodent pas de la même manière les dossiers, ce qui pose des problèmes de comparaison, rendant celle-ci partiellement inexacte, voire impossible. À Liège, nous suivons la règle de n'ouvrir de dossiers que lorsque l'affaire nécessite une suite (pas pour de simples avis ou conseils). J'ai des chiffres partiels qui remontent à 1998 et complets depuis 2002. Malheureusement, les statistiques antérieures se sont perdues dans un déménagement du service.

Le tableau ci-dessous montre l'évolution du travail avec une diminution des dossiers, due probablement en partie à la « première ligne ». Il n'y a pas de statistiques à cet égard, mais une progression des dossiers introduits devant les juridictions. Les procédures augmentent particulièrement dans les matières qui requièrent le plus de complexité, de principes de droit et d'échanges de conclusions, soit les matières liées au contrat de travail, à l'accident du travail et aux maladies professionnelles, ainsi qu'aux élections sociales et aux dossiers des délégué-e-s protégés.

Les procédures sur requête sont, quant à elles, plus variables dans leur nombre car elles dépendent de décisions prises par les organes de sécurité sociale. L'Office national de l'emploi (ONEM) surtout mais aussi les mutuelles et l'Institut national de maladie invalidité (INAMI) prennent, à certains moments, des décisions litigieuses qui s'apparentent, selon la CSC, à de la « chasse » aux chômeurs et chômeuses ou aux malades).

	Toutes matières				Matière contrats	
	dossiers	procédures	citations	requêtes	dossiers	procédures
<b>1998</b>	2065	737	281	456	570	
<b>1999</b>	2361	749	272	477		
<b>2000</b>	2491	524	258	26	6	
<b>2001</b>	2200'	649	301	348	734	
<b>2002</b>	2178	649	306	343	708	146
<b>2003</b>	2045	582	307	275	565	123
<b>2004</b>	1947	546	275	271	611	117
<b>2005</b>	1641	546	327	219	577	156
<b>2006</b>	1598	577	283	294	423	123
<b>2007</b>	1518	643	290	353	331	132
<b>2008</b>	1638	717	282	421	308	114
<b>2009</b>	1682	793	323	470	301	125
<b>2010</b>	1950	820	308	512	353	138
<b>2011</b>	1829	856	346	510	344	161
<b>2012</b>	1807	844	370	474	327	153
<b>2013</b>	1926	928	369	559	341	136
<b>2014</b>	1531	921	367	554	264	117

• En 2001, chiffre rectifié: problème informatique dans la basculement des faillites.

Les dossiers se traitant sur un plus ou moins long terme, le nombre de dossiers en cours dans le service est de plus ou moins 4 000 dossiers.

L'essentiel du travail du service juridique se concentre donc, plus qu'avant, sur les procédures à mener devant les juridictions du travail. Pas mal de dossiers font l'objet d'appel et parfois de cassation, ainsi que de questions préjudicielles devant la Cour constitutionnelle ou devant la Cour de justice européenne.

J'ai personnellement eu l'opportunité de plaider à deux reprises avec succès devant la Cour européenne de justice à Luxembourg pour des problèmes de principe en chômage, dont le dossier relatif au droit aux allocations d'attente des jeunes Marocains ayant effectué leurs études en Belgique. Il s'agit d'une procédure importante pour le droit des pays tiers dans l'Europe. La Commission mais aussi la France et l'Allemagne interviennent dans la procédure à l'encontre de notre position. Les débats se déroulent devant un siège complet (juges de tous les pays). Avec l'aide de Paul Palsterman du service national d'études, nous obtenons gain de cause. Cet arrêt reste un arrêt de principe faisant jurisprudence.

---

---

## Notes

- 1 CSC Enseignement du côté francophone, COV (instituteurs) et COC (autres secteurs de l'enseignement) du côté néerlandophone.
- 2 La Cour constitutionnelle, appelée Cour d'arbitrage jusqu'en 2007, est compétente pour juger de la conformité à la Constitution des normes législatives (lois fédérales, décrets, ordonnances)
- 3 Les conseils des prud'hommes sont une juridiction créée au début du 19<sup>e</sup> siècle sous l'administration française. Lors de l'adoption du Code judiciaire (loi du 10 octobre 1967), ils sont remplacés par les tribunaux du travail.
- 4 On appelle acte équipollent à rupture ou licenciement implicite, l'acte qui consiste à modifier unilatéralement un élément essentiel du contrat de travail. Le principe civiliste d'immutabilité des contrats doit s'articuler avec la notion d'autorité patronale, caractéristique du contrat de travail, qui implique la possibilité de modifier au jour le jour les tâches du travailleur.
- 5 Le témoignage de Michèle Baiwir ci-dessous contient des données chiffrées relatives au service qu'elle a dirigé à Liège.
- 6 Arrêt de la Cour de justice de la Commission européenne du 31 janvier 1991 – C18/90 – ONEm/Kziber.
- 7 Arrêt de la Cour de justice de la Commission européenne du 14 septembre 2017 – C168/16, C169/16, Nogueira e.a.