



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 73.413/1
73.414/1
van 7 maart 2024

avis 73.413/1
73.414/1
du 7 mars 2024

over

sur

- een wetsvoorstel 'tot
instelling van de vrijheid om te
werken' (*Parl.St.* Kamer
2022-23, nr. 55-3229/001)
(73.413/1)

- een wetsvoorstel 'betreffende
het recht op collectief
optreden' (*Parl.St.* Kamer
2020-21, nr. 55-1746/001)
(73.414/1)

- une proposition de loi 'visant
à définir la liberté de
travailler' (*Doc. parl.*,
Chambre, 2022-2023,
n° 55-3229/001) (73.413/1)

- une proposition de loi
'relative au droit d'action
collective' (*Doc. parl.*,
Chambre, 2020-2021,
n° 55-1746/001) (73.414/1)

Op 5 april 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitster van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over

- een wetsvoorstel 'tot instelling van de vrijheid om te werken' (*Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 55-3229/001) (73.413/1);
- een wetsvoorstel 'betreffende het recht op collectief optreden' (*Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1746/001) (73.414/1).

De voorstellen zijn door de eerste kamer onderzocht op 7 december 2023. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Annelies D'ESPALLIER, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Annelies D'ESPALLIER, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 7 maart 2024.

*

Le 5 avril 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Présidente de la Chambre des représentants à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur

- une proposition de loi 'visant à définir la liberté de travailler' (*Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, n° 55-3229/001) (73.413/1) ;
- une proposition de loi 'relative au droit d'action collective' (*Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 55-1746/001) (73.414/1).

Les propositions ont été examinées par la première chambre le 7 décembre 2023. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Brecht STEEN et Annelies D'ESPALLIER, conseillers d'État, Michel TISON, assesseur, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Annelies D'ESPALLIER, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 7 mars 2024.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN DE WETSVORSTELLEN

2. De voor advies voorgelegde wetsvoorstellen hebben betrekking op collectieve acties in het kader van arbeidsrelaties. In de eerste plaats gaat het om de staking (voorstel 73.413/1 en voorstel 73.414/1). Daarnaast wordt ook verwezen naar andere collectieve handelingen van werknemers waarbij de normale werkzaamheden en werkprocedures worden vertraagd, verstoord of gewijzigd. Met het collectief optreden dat uitgaat van de werkgever (in voorstel 73.414/1), wordt ten slotte bedoeld op de uitsluiting (ook: “lock-out”).

3. Luidens de toelichting bij voorstel 73.413/1 is dit van toepassing op loontrekkenden, zelfstandigen en beoefenaars van een vrij beroep. Het bepaalt dat eenieder de vrijheid geniet om te werken en de vrijheid om ongehinderd toegang tot de werkplek te hebben (artikel 2). Het voorstel preciseert dat die vrijheden voor elke werknemer het recht inhouden om vrij toegang te hebben tot de werkplek, er zich vrij te bewegen en er aan het werk te gaan, ook wanneer anderen staken (artikel 3).

De onrechtmatige of disproportionele opzettelijke schending van die vrijheden is verboden en in geval van schending beveelt de rechtbank van eerste aanleg via een uitspraak in kort geding onverwijld de beëindiging van de schending (artikel 4). Wie de uitoefening van de vrijheid om te werken belemmert, wordt gestraft met een gevangenisstraf van acht dagen tot twee maanden en een geldboete van zesentwintig tot vijfhonderd euro (artikel 5).

4. Voorstel 73.414/1 heeft betrekking op werknemers en werkgevers uit de private en uit de publieke sector, met uitzondering van degenen die onder een verbod op collectieve actie vallen. Het voorstel bevat een reeks veeleer algemene bepalingen inzake het recht op en beperkingen aan collectief optreden, het recht op werken en de verhouding tot andere grondrechten en vrijheden, die luidens de toelichting bij het voorstel deels zijn geïnspireerd op bepalingen van het Europees Sociaal Handvest (ESH). Deze bepalingen liggen vervat in de hoofdstukken 2 (althans het tweede onderdeel dat onder de titel ‘Hoofdstuk 2’ gaat) tot 5.

Hoofdstuk 6 betreft strafrechtelijke inbreuken in geval van collectief optreden.

Hoofdstuk 7 regelt de uitoefening van het recht op collectief optreden. De uitoefening van dat recht kan worden geregeld bij sociaal akkoord. Het voorstel bevat een procedure die moet worden gevolgd bij gebrek aan een dergelijk sociaal akkoord, waarbij wordt voorzien in een schriftelijke aanzegging, een aanzeggingstermijn van minstens veertien

¹ Aangezien het telkens om een voorstel van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

kalenderdagen en de verplichting om zich in te spannen zich te verzoenen met de partij waartegen de aanzegging is gericht. Geen collectief optreden is toegelaten zonder een proces-verbaal van niet-verzoening opgesteld door een sociaal bemiddelaar.

Hoofdstuk 8 bevat aansprakelijkheidsregels en andere verplichtingen in de context van collectief optreden.

SCHETS VAN HET JURIDISCHE KADER

5. De afdeling Wetgeving schetst hieronder vooreerst een algemeen juridisch kader in de onderdelen A tot E (randnrs. 6 tot 10). Dit kader wordt vervolgens toegepast op de voorliggende voorstellen vanaf randnummer 11.

A. Algemeen kader inzake het stakingsrecht en het recht op lock-out

6.1. Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, in eerdere adviezen heeft bevestigd,² is het stakingsrecht in de Belgische rechtsorde uitdrukkelijk gewaarborgd op basis van artikel 8, lid 1, d), van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten en van artikel 6, 4°, van het herziene ESH. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft het stakingsrecht afgeleid uit artikel 11 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.³ Voor zover van toepassing, kan ook gewezen worden op artikel 28 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

6.2. Artikel 8 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten waarborgt de vrijheid van vakvereniging. Artikel 8, lid 1, van dat verdrag bepaalt dat de verdragsluitende Staten zich verbinden tot het verzekeren van :

“d) Het stakingsrecht, mits dit wordt uitgeoefend overeenkomstig de wetten van het desbetreffende land”.

6.3. Artikel 6 van het (herziene) ESH betreft het “recht op collectief onderhandelen”. Het maakt deel uit van deel II van dat handvest en luidt als volgt:

“Teneinde de doeltreffende uitoefening van het recht op collectief onderhandelen te waarborgen, verbinden de Partijen zich:

² Adv.RvS 39.942/AV van 18 april 2006 over een voorstel van wet ‘tot waarborging van een minimumdienstverlening in het raam van opdrachten van openbare dienst en taken van algemeen belang’ alsook over amendement nr. 1 bij dat voorstel (*Parl.St.* Kamer 2003-04, nr. 51-604/3, 3-13); adv.RvS 52.360/4/AV van 26 november 2013 over een voorstel van ordonnantie ‘tot wijziging van de ordonnantie van 19 juli 1990 houdende oprichting van het Gewestelijk Agentschap voor Netheid, teneinde een dringende dienst voor het ophalen van afval op te richten in geval van een sociaal conflict bij Net Brussel’; adv.RvS 61.570/4 van 14 juni 2017 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 29 november 2017 ‘betreffende de continuïteit van de dienstverlening inzake personenvervoer per spoor in geval van staking’ (*Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 2650/1, 36 tot 50), opm. 11; adv.RvS 64.117/1 van 11 oktober 2018 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 23 maart 2019 ‘betreffende de organisatie van de penitentiaire diensten en van het statuut van het penitentiair personeel’ (*Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 3351/1).

³ EHRM 21 april 2009, arrest *Enerji Yapi-Yol Sen t. Turkije*.

1. paritair overleg tussen werknemers en werkgevers te bevorderen;
2. indien nodig en nuttig de totstandkoming van een procedure te bevorderen voor vrijwillige onderhandelingen tussen werkgevers of organisaties van werkgevers en organisaties van werknemers, met het oog op de bepaling van beloning en arbeidsvoorwaarden door middel van collectieve arbeidsovereenkomsten;
3. de instelling en toepassing van een doelmatige procedure voor bemiddeling en vrijwillige arbitrage inzake de beslechting van arbeidsgeschillen te bevorderen; en erkennen:
4. het recht van werknemers en werkgevers op collectief optreden in gevallen van belangengeschillen, met inbegrip van het stakingsrecht, behoudens verplichtingen uit hoofde van reeds eerder gesloten collectieve arbeidsovereenkomsten.”

6.4. Naast het recht op collectief onderhandelen en optreden, bevat het ESH in artikel G van deel V regels omtrent beperkingen aan de in het ESH gewaarborgde grondrechten. Het betrokken artikel luidt als volgt:

“1. Wanneer de in deel I genoemde rechten en beginselen en de in deel II geregelde doeltreffende uitoefening en toepassing hiervan zijn verwezenlijkt, kunnen zij buiten de in deel I en deel II vermelde gevallen generlei beperkingen ondergaan, met uitzondering van die welke bij de wet zijn voorgeschreven en in een democratische samenleving noodzakelijk zijn voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen en voor de bescherming van de openbare orde, de nationale veiligheid, de volksgezondheid of de goede zeden.

2. De krachtens dit Handvest geoorloofde beperkingen op de daarin vermelde rechten en verplichtingen kunnen uitsluitend worden toegepast voor het doel waarvoor zij zijn bestemd.”

Overeenkomstig artikel N van deel VI van het ESH vormt “de bijlage bij dit Handvest (...) een integrerend deel ervan”. Die bijlage bevat de volgende bepaling over artikel 6, lid 4, van het handvest:

“Elke Partij kan zelf het recht van staking bij de wet regelen, mits elke eventuele verdere beperking van dit recht in de bepalingen van artikel G rechtvaardiging vindt.”

6.5. Het recht op collectief optreden voor werkgevers in de vorm van de lock-out wordt, in tegenstelling tot de staking, niet uitdrukkelijk vermeld in de tekst van artikel 6, lid 4, ESH. Volgens het Europees Comité voor Sociale Rechten moet in het Handvest toch een dergelijk recht gelezen worden:⁴

“Article 6§4 guarantees the right to strike and the right to call a lock-out.”⁵

Under Article 6§4, the Charter recognises the right of workers and employers to collective action where conflicts of interest arise.⁶ It does not, however, raise any obstacle to the existence of legislation regulating the exercise of the right to strike, as well as the

⁴ Digest of the case law of the European Committee of Social Rights, 2022, 89.

⁵ Voetnoot in de geciteerde tekst: Conclusions I (1969), Statement of Interpretation on Article 6§4

⁶ Voetnoot in de geciteerde tekst: Conclusions VIII (1984), Statement of Interpretation on Article 6§4

right to call a lock-out provided that neither legislation nor judicial decisions affect the very existence of the right thus recognised.⁷

(...)

The Charter does not necessarily imply that legislation and case law should establish full legal equality between the right to strike – which the Charter indeed mentions explicitly and which is recognised as a fundamental right by the Constitution of several member States – and the right to call a lock-out.⁸ Consequently, a State Party to the Charter cannot be found at fault for not having passed legislation regulating the exercise of lock-out.⁹ Further, the competent tribunals are also entitled to place certain restrictions on the exercise of lock-out in specific cases where it would in particular constitute an abuse of the right or be devoid of justification on the ground of ‘force majeure’ or of the disorganisation of the enterprise caused by the workers’ collective action.¹⁰

6.6. Artikel 11 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens waarborgt de vrijheid van vergadering en de vrijheid van vereniging, met inbegrip van het recht om vakverenigingen op te richten en zich erbij aan te sluiten voor de bescherming van zijn belangen.

In het arrest nr. 78/2023 van 17 mei 2023 heeft het Grondwettelijk Hof de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens hieromtrent als volgt samengevat:¹¹

“Volgens het Europees Hof voor de Rechten van de Mens beschermt artikel 11 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens de vrijheid van vakvereniging als «essentieel element van de sociale dialoog tussen werknemers en werkgevers» (EHRM, grote kamer, 9 juli 2013, *Sindicatul « Păstorul cel Bun » t. Roemenië*, ECLI:CE:ECHR:2013:0709JUD000233009, § 130). Het Hof heeft met name geoordeeld « dat, rekening houdend met de ontwikkelingen in de arbeidswereld, het recht om collectieve onderhandelingen met de werkgever te voeren, in beginsel en met uitzondering van zeer bijzondere gevallen, een van de essentiële elementen is geworden van het recht om met anderen vakbonden op te richten en zich bij vakbonden aan te sluiten om zijn belangen te verdedigen » (*ibid.*, § 135; EHRM, grote kamer, 12 november 2008, *Demir en Baykara t. Turkije*, ECLI:CE:ECHR:2008:1112JUD003450397, § 154).

(...)

De in artikel 11 gewaarborgde vrijheid dient overigens te worden geïnterpreteerd in het licht van de bij de artikelen 9 en 10 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens gewaarborgde vrijheden (EHRM, voltallig, 13 augustus 1981, *Young, James en Webster t. Verenigd Koninkrijk*, ECLI:CE:ECHR:1981:0813JUD000760176, § 57; 2 juni 2022, *Straume t. Letland*, ECLI:CE:ECHR:2022:0602JUD005940214, §§ 89-90).

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft ook gepreciseerd dat het stakingsrecht, « dat een vakbond toelaat zijn stem te laten horen, een belangrijk aspect vormt voor de leden van een vakbond bij de bescherming van hun belangen », alsook een « middel om de daadwerkelijke uitoefening van het recht op collectief onderhandelen te

⁷ Voetnoot in de geciteerde tekst: Conclusions VIII (1984), Statement of Interpretation on Article 6§4

⁸ Voetnoot in de geciteerde tekst: Conclusions VIII (1984), Statement of Interpretation on Article 6§4

⁹ Voetnoot in de geciteerde tekst: Conclusions VIII (1984), Statement of Interpretation on Article 6§4

¹⁰ Voetnoot in de geciteerde tekst: Conclusions VIII (1984), Statement of Interpretation on Article 6§4

¹¹ GwH 17 mei 2023, nr. 78/2023, B.27.2.

verzekeren » (EHRM, 21 april 2009, *Enerji Yapi-Yol Sen t. Turkije*, ECLI:CE:ECHR:2009:0421JUD006895901, § 24), en duidelijk wordt beschermd door artikel 11 van het Verdrag (EHRM, 8 april 2014, *National Union of Rail, Maritime and Transport Workers t. Verenigd Koninkrijk*, ECLI:CE:ECHR:2014:0408JUD003104510, § 84; 2 oktober 2014, *Veniamin Tymoshenko e.a. t. Oekraïne*, ECLI:CE:ECHR:2014:1002JUD004840812, § 78).

Het Hof erkent evenwel dat het stakingsrecht niet absoluut is. Het kan aan bepaalde voorwaarden worden onderworpen en het voorwerp van bepaalde beperkingen uitmaken (EHRM, 21 april 2009, *Enerji Yapi-Yol Sen t. Turkije*, ECLI:CE:ECHR:2009:0421JUD006895901, § 32).

(...)"

Ook het Hof van Cassatie verwijst naar de artikelen 10 en 11 EVRM als een grondslag voor het recht op staken en betogen. Volgens het Hof is dit recht niet absoluut en kan "de uitoefening van die rechten onderhevig (...) zijn aan beperkingen, mits die beperkingen daadwerkelijk beantwoorden aan doeleinden van algemeen belang en niet te beschouwen zijn als een onevenredige en onduidbare ingreep waardoor de beschermde rechten in hun kern zouden worden aangetast".¹²

6.7. In advies 52.360/4/AV van 26 november 2013 heeft de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving tevens het volgende opgemerkt:

"Wat betreft zowel het bepalen van de grenzen van het stakingsrecht als de mogelijke beperkingen van dat recht, moet overigens rekening worden gehouden met de standpunten van de organen die binnen de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) belast zijn met het toezicht op de naleving van de regels die deze internationale organisatie heeft uitgevaardigd,¹³ inzonderheid van verdrag nr. 87 van 9 juli 1948 'betreffende de syndicale vrijheid en de bescherming van het syndicaal recht' en van verdrag nr. 98 van 1 juli 1949 'betreffende de toepassing van de grondbeginselen in het recht van organisatie en collectief overleg'.¹⁴(...)"¹⁵

Ook het Grondwettelijk Hof verwijst in zijn rechtspraak naar de standpunten van die organen.¹⁶

¹² Cass., 7 januari 2020, P.19.0804.N, B. P. V.

¹³ Voetnoot in de geciteerde tekst: Overigens valt op te merken dat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens vaak verwijst naar de standpunten van de toezichthoudende organen van de IAO wanneer het erom gaat artikel 11 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens uit te leggen op het vlak van de vakbondsrechten. (EHRM 11 juli 2002, *Wilson, National Union of Journalists c.s. t. Verenigd Koninkrijk*, § 48; 30 juli 2009, *Danilenkov c.s. t. Russische Federatie*, § 123; 27 april 2010, *Vördur Olafsson t. IJsland*, § 53).

¹⁴ Voetnoot in de geciteerde tekst: Die organen zijn het Comité voor vakbondsvrijheid van de raad van bestuur van het Internationaal Arbeidsbureau en de commissie van deskundigen voor de toepassing van de conventies en aanbevelingen van de IAO.

¹⁵ Adv.RvS 52.360/4/AV van 26 november 2013 over een voorstel van ordonnantie 'tot wijziging van de ordonnantie van 19 juli 1990 houdende oprichting van het Gewestelijk Agentschap voor Netheid, teneinde een dringende dienst voor het ophalen van afval op te richten in geval van een sociaal conflict bij Net Brussel'.

¹⁶ Zie o.m. GwH 14 mei 2020, nr. 67/2020, B.6.8; GwH 15 juli 2021, nr. 107/2021, B.57.7; GwH 17 mei 2023, nr. 78/2023, B.27.8.

De aandacht moet er evenwel op worden gevestigd dat de Internationale Arbeidsorganisatie recent aan het Internationaal Gerechtshof heeft gevraagd om te oordelen of het stakingsrecht wordt beschermd door het Verdrag nr. 87.¹⁷

6.8. In zoverre het recht op collectief onderhandelen aan concrete voorwaarden of preciseringen wordt onderworpen, zal steeds het bepaalde in artikel 23 van de Grondwet moeten worden in acht genomen.

Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof blijkt dat artikel 23, tweede lid en derde lid, 1°, van de Grondwet de bevoegde wetgever verplicht om het recht op collectief onderhandelen te waarborgen en de voorwaarden voor de uitoefening van dat recht te bepalen. De erin vervatte *standstill*-verplichting staat eraan in de weg dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau van het recht op collectief onderhandelen dat wordt geboden door de van toepassing zijnde wetgeving, in aanzienlijke mate vermindert zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang. Meer in het algemeen verzet deze bepaling, gelezen in samenhang met de hierboven aangehaalde internationaalrechtelijke bepalingen, er zich tegen dat het recht op staking in de kern wordt aangetast.

In dat verband kan gewezen worden op de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof omtrent de minimale dienstverleningsregeling bij stakingen bij het spoorvervoer. Het Hof beoordeelde of het recht op collectief onderhandelen in de kern aangetast was.¹⁸ Daarnaast werd in dit verband vastgesteld dat de regeling geen schending inhield van het *standstill*-beginsel van artikel 23 van de Grondwet omdat, nog los van de vraag of sprake was van een aanzienlijke achteruitgang van het beschermingsniveau van het recht op collectief onderhandelen, de regeling steunde op motieven van algemeen belang.¹⁹

Met betrekking tot een minimale dienstverleningsregeling bij De Lijn “dient [er] te worden onderzocht of de bestreden maatregelen relevant en evenredig zijn ten aanzien van de nagestreefde doelstellingen en inzonderheid of die maatregelen, afzonderlijk of samen beschouwd, niet de kern van de vakbondsvrijheid of van het recht op collectief onderhandelen aantasten”,²⁰ waarna hiertoe met name nog de evenredigheid van de regeling nagegaan werd aan de hand van verschillende deelaspecten van de regeling, waaronder de minimale stakingsaanzeggingstermijn, de verplichting tot voorafgaande verklaring voor de personeelsleden, de eventuele tuchtsancties bij miskenning van de regeling, en het verbod op het belemmeren van de aangepaste dienstverlening.

¹⁷ *Request for Advisory Opinion*, 13 november 2023, beschikbaar op <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/191/191-20231110-req-01-00-en.pdf>.

¹⁸ GwH 14 mei 2020, nr. 67/2020, B.14.

¹⁹ GwH 14 mei 2020, nr. 67/2020, B.33.

²⁰ GwH 17 mei 2023, nr. 78/2023, B.35.

B. Het stakingsrecht en het belemmeren van de toegang tot de arbeidsplek voor niet-stakende werknemers

7.1. Een aantal bepalingen van de voor advies voorgelegde wetsvoorstellen beperkt uitdrukkelijk de mate waarin het recht op collectieve actie, in het bijzonder het recht op staken, ertoe kan leiden dat anderen verhinderd worden om hun werkplek te betreden of hun werkzaamheden uit te oefenen. Ze doelen in het bijzonder op het gebruik van stakingsposten als specifieke vorm van collectieve actie.

7.2. Het Europees Comité voor Sociale Rechten zegt over stakingsposten, in het kader van artikel 6, lid 4, van het ESH:²¹

“29. L'article 6§4 de la Charte révisée comprend non seulement le droit de cesser le travail, mais encore, entre autres, celui de participer à des piquets de grève. Ces deux composantes méritent par conséquent le même degré de protection.”

Over de grenzen aan het recht, in het bijzonder wanneer er gebruik gemaakt wordt van intimidatie en/of geweld, zegt het Comité:²²

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

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

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

Aangezien stakingen die gepaard gaan met dit soort van gedragingen buiten de bescherming van artikel 6, lid 4, van het ESH vallen, kunnen beperkingen ruim aanvaard worden.

Waar, in andere gevallen, een toetsing van beperkingen op het stakingsrecht plaatsvindt, volgt een evenredigheidstoets en dient te worden nagegaan of de beperkingen “noodzakelijk zijn voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen en voor de bescherming van de openbare orde, de nationale veiligheid, de volksgezondheid of de goede zeden”.²³ Het komt, mede in het licht van hetgeen hierna wordt opgemerkt, voor dat de vrijheid om te werken als een dergelijke doelstelling kan worden beschouwd.

²¹ ECSR 13 september 2011, nr. 59/2009, EVV, ACLVB, ACV, ABVV/België.

²² ECSR 13 september 2011, nr. 59/2009, EVV, ACLVB, ACV, ABVV/België.

²³ Zie opmerking 6.4.

7.3. Het Comité voor vakbondsvrijheid van de raad van bestuur van het Internationaal Arbeidsbureau stelde omtrent stakingsposten onder meer het volgende:²⁴

“938. Le comité a jugé légitime une disposition légale interdisant aux piquets de grève de troubler l'ordre public et de menacer les travailleurs qui poursuivraient leurs occupations.

(...)

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

(...)

940. Le droit de grève doit s'exercer dans le respect de la liberté du travail des non-grévistes prévue par la législation nationale, ainsi que du droit de la direction de l'entreprise de pénétrer dans les locaux.”

7.4. Het Grondwettelijk Hof heeft – in de context van publieke tewerkstelling – aanvaard dat de wet- of decreetgever een verbod kan invoeren ten aanzien van personeelsleden om maatregelen te treffen die het verstrekken van een minimale dienstverlening belemmeren. Zo oordeelde het Hof in arrest nr. 78/2023 van 17 mei 2023 het volgende:²⁵

“B.59. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat het bij de voormelde bepaling vastgelegde verbod betrekking heeft op de maatregelen die tot doel hebben het verstrekken van het aangepaste vervoersaanbod te belemmeren, hetgeen het blokkeren van de toegang tot de arbeidsplaatsen, van de werkmiddelen en van de infrastructuur inhoudt, alsook op de gewelddaden tegen de personeelsleden die willen werken of tegen de gebruikers, maar dat het geen afbreuk doet aan de mogelijkheid om vreedzame stakingsposten of andere vreedzame bewustmakingsacties te organiseren.

Dat verbod is relevant ten aanzien van de in B.3.2 vermelde doelstellingen, aangezien het tot doel heeft het verstrekken van een aangepast vervoersaanbod in geval van staking mogelijk te maken.

B.60. Hoewel het eigen is aan de staking dat de normale werking van de betrokken onderneming wordt verstoord, neemt zulks niet weg dat het bij het bestreden decreet ingevoerde mechanisme tot doel heeft het verstrekken van een aangepast vervoersaanbod mogelijk te maken, rekening houdend met de beschikbare personeelsleden die op vrijwillige basis ervoor hebben gekozen niet deel te nemen aan de staking, binnen een openbare dienst die van primordiaal belang is, zoals het gemeenschappelijk stads- en streekvervoer. In die context is een verbod om de werking van de vervoersinfrastructuur te blokkeren of te belemmeren een relevante maatregel om het nagestreefde doel te verwezenlijken.

²⁴ “Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT”, gepubliceerd als “La Liberté syndicale. Compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale”, zesde uitgave (2018), 176. Zie ook “Étude d'ensemble sur les conventions fondamentales concernant les droits au travail à la lumière de la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, 2008 – rapport III (partie 1b)”, Internationale Arbeidsconferentie, 101e zitting, 2012, gepubliceerd onder de titel “Donner un visage humain à la mondialisation”, p. 61-62, § 149.

²⁵ GwH 17 mei 2023, nr. 78/2023. In dezelfde zin: GwH 14 mei 2020, nr. 67/2020, B.27-B.30.

Het in artikel 32^{ter}, § 5, van het decreet van 31 juli 1990 vervatte verbod verhindert de stakende werknemers niet om vreedzame stakingsposten te organiseren, teneinde de andere werknemers ervan te overtuigen zich bij de aan de gang zijnde stakingsactie aan te sluiten. Daarenboven kunnen de vakorganisaties zich inzetten om de personeelsleden die tot de essentiële operationele beroepscategorieën behoren, ervan te overtuigen zich tot 72 uur vóór de stakingsdag bij de staking aan te sluiten.

B.61. Bijgevolg brengt het verbod om het verstrekken van het aangepaste vervoersaanbod te belemmeren geen onevenredige inmenging in de rechten van de betrokken werknemers met zich mee.”

C. De mogelijkheid om sancties op te leggen

8.1. Het Comité voor vakbondsvrijheid van de raad van bestuur van het Internationaal Arbeidsbureau stelde met betrekking tot het opleggen van sancties in de context van een staking onder meer het volgende:²⁶

“951. Imposer des sanctions à des syndicats parce qu’ils ont mené une grève légitime, constitue une grave violation des principes de la liberté syndicale.

(...)

953. Nul ne devrait faire l’objet de sanctions pour avoir déclenché ou tenté de déclencher une grève légitime.

(...)

954. Aucun travailleur participant à une grève de façon pacifique ne devrait être passible de sanctions pénales.

(...)

955. Des sanctions pénales ne devraient être imposées que si, dans le cadre d’une grève, des actes de violence contre les personnes et les biens ou d’autres graves violations du droit pénal ordinaire sont commis, et cela sur la base des lois et règlements qui sanctionnent de tels actes.

(...)

B. En cas d’abus dans l’exercice du droit de grève

965. Les principes de la liberté syndicale ne protègent pas les abus dans l’exercice du droit de grève qui constituent des actions de caractère délictueux.

(...)

966. Des sanctions pénales ne devraient pouvoir être infligées pour faits de grève que dans les cas d’infraction à des interdictions de la grève conformes aux principes de la liberté syndicale. Toute sanction infligée en raison d’activités liées à des grèves illégitimes devrait être proportionnée au délit ou à la faute commis, et les autorités devraient exclure le recours à des mesures d’emprisonnement contre ceux qui organisent une grève pacifique ou y participent.

²⁶ “Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale du Conseil d’administration du BIT”, gepubliceerd als “La Liberté syndicale. Compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale”, zesde uitgave (2018), 178-182.

(...)

968. Des amendes équivalant à un montant de 500 à 1000 salaires minimum par jour de grève abusive risquent d'avoir un effet d'intimidation sur les syndicats et d'inhiber leurs légitimes actions de revendication syndicale, d'autant que l'annulation de l'amende est subordonnée au non déclenchement d'une nouvelle grève qui serait considérée comme abusive.

(...)

C. En cas de grève pacifique

970. Les autorités ne devraient pas recourir aux mesures d'arrestation et d'emprisonnement en cas d'organisation ou de participation à une grève pacifique, et de telles mesures comportent de graves risques d'abus et de sérieux dangers pour la liberté syndicale.

(...)

971. Nul ne devrait pouvoir être privé de liberté ni faire l'objet de sanctions pénales pour le simple fait d'avoir organisé une grève pacifique ou d'y avoir participé.

(...)

972. Des sanctions pénales ne sont envisageables que si des actes de violence contre des personnes ou des biens ou d'autres violations du droit commun prévues dans les dispositions légales sanctionnant de tels actes ont été commis pendant la grève."

8.2. De Commissie van deskundigen van de Internationale Arbeidsorganisatie stelde in een studie van 2012 ter zake het volgende:

"Sanctions

157. Les principes élaborés par les organes de contrôle en matière de droit de grève ne valent que pour les grèves licites, conduites conformément aux dispositions de la législation nationale, pour autant que celles-ci soient elles-mêmes conformes aux principes de la liberté syndicale. Ils ne couvrent pas l'exercice abusif ou illégal du droit de grève, qui peut prendre diverses formes et qui peut faire l'objet de certaines sanctions. Si la grève est déclarée illégale par l'autorité judiciaire compétente sur la base de dispositions législatives qui sont conformes avec les principes de la liberté syndicale, des sanctions disciplinaires proportionnées peuvent être prononcées contre les grévistes (par exemple des réprimandes, des suppressions de prime, etc.)^(...). La question de la détermination du caractère légal ou non de la grève est dès lors centrale. (...)

Sanctions pénales

158. La plupart des législations qui restreignent ou interdisent le droit de grève prévoient diverses sanctions à l'encontre des travailleurs et des syndicats qui enfreignent cette interdiction, en ce compris des sanctions pénales^(...). La commission n'a cependant cessé de souligner qu'un travailleur ayant participé à une grève d'une manière pacifique n'a fait qu'user d'un droit essentiel et, par conséquent, ne doit pas être passible de sanctions pénales et que, ainsi, aucune peine d'amende ou de prison ne peut être encourue; que de telles sanctions ne sont envisageables que si, à l'occasion de la grève, des violences contre les personnes ou les biens, ou d'autres infractions graves de droit pénal sont commises, et ce exclusivement en application des textes punissant de tels faits, notamment du Code pénal (par exemple en cas de non-assistance à personne en danger, de blessures volontaires, ou de dommages délibérément causés à la propriété). (...)"

8.3. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft geoordeeld dat strafsancities die werden opgelegd wegens het blokkeren van de openbare weg, ook in de context van een syndicale actie, geen schending uitmaakten van artikel (10 en) 11 EVRM.²⁷ Een boete die werd opgelegd aan een leerkracht met ambtenarenstatuut werd evenmin aangemerkt als in strijd met artikel 11 van het EVRM.²⁸

8.4. De weigering tot het uitvoeren of laten uitvoeren van de maatregelen, prestaties of diensten in strijd met de wet van 19 augustus 1948 'betreffende de prestaties van algemeen belang in vreedstijd' wordt overeenkomstig artikel 207 van het Sociaal Strafwetboek gesanctioneerd met een sanctie van niveau 2.

8.5. In het kader van regelingen inzake minimale dienstverlening bij stakingsacties heeft het Grondwettelijk Hof aanvaard dat in geval van miskenning van bepaalde verplichtingen door de betrokken werknemer een tuchtsanctie kan worden opgelegd.²⁹

D. Voorwaarden bij het stakingsrecht

9.1. De vraag kan rijzen in hoeverre het stakingsrecht aan voorwaarden ("Conditions préalables") onderworpen kan worden. Daarentoe heeft het Comité voor vakbondsvrijheid als volgt geoordeeld:³⁰

"793. L'on ne saurait considérer comme attentatoire à la liberté syndicale une législation prévoyant le recours aux procédures de conciliation et d'arbitrage (volontaire) dans les conflits collectifs en tant que condition préalable à une déclaration de grève, pour autant que le recours à l'arbitrage ne présente pas un caractère obligatoire et n'empêche pas, en pratique, le recours à la grève.

(...)

795. Les procédures de conciliation et de médiation doivent avoir pour seule finalité de faciliter la négociation et elles ne devraient donc pas être si complexes ou entraîner des délais si longs qu'une grève licite devienne impossible en pratique ou soit privée de toute efficacité.

(...)

799. L'obligation de donner un préavis à l'employeur ou à son organisation avant de déclencher une grève peut être considérée comme admissible, pour autant que le préavis soit raisonnable.

(...)

²⁷ EHRM 5 maart 2009, nr. 31684/05, *Barraco / Frankrijk*. Zie ook EHRM 15 oktober 2015, nr. 37553/05, *Kudrevičius e.a. / Litouwen*.

²⁸ EHRM 14 december 2023, nrs. 59433/18, 59477/18, 59481/18 en 59494/18, *Humpert e.a. / Duitsland*.

²⁹ GwH 14 mei 2020, nr. 67/2020, B.21-B.26; GwH 17 mei 2013, nr. 78/2023, B.51-B.57.

³⁰ "Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT", gepubliceerd als "La Liberté syndicale. Compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale", zesde uitgave (2018), 149-151.

801. L'imposition d'un préavis de vingt jours n'est pas contraire aux principes de la liberté syndicale dans les services d'intérêt social ou public.

(...)

803. Les informations à mentionner dans un préavis de grève doivent être raisonnables ou interprétées de façon raisonnable et les injonctions qui peuvent en découler ne doivent pas être utilisées de manière à rendre virtuellement impossible l'activité syndicale légitime.

(...)"

9.2. De Commissie voor deskundigen voor de toepassing van de conventies en aanbevelingen van de Internationale Arbeidsorganisatie stelde ter zake het volgende:³¹

“Epuisement des procédures préalables (conciliation, médiation et arbitrage volontaire)

144. Un nombre important de pays imposent une notification préalable de la grève aux autorités administratives ou à l'employeur et/ou l'obligation d'avoir recours à des procédures de conciliation et d'arbitrage volontaire préalables dans les différends collectifs avant de pouvoir déclencher une grève. De l'avis de la commission, ces procédures devraient cependant avoir pour seule finalité de faciliter la négociation et ne devraient pas être si complexes ou entraîner des délais si longs qu'une grève licite devienne impossible ou soit privée de toute efficacité. En ce qui concerne la durée des procédures de conciliation et d'arbitrage préalables, la commission a considéré, par exemple, qu'imposer une durée allant au-delà de 60 jours ouvrables, en tant que condition préalable à l'exercice d'une grève légale, était susceptible de rendre difficile, voire impossible, l'exercice du droit de grève. Dans d'autres cas, elle a proposé de réduire le délai de médiation. La situation est également problématique lorsque les législations ne prévoient aucune limite de temps pour l'épuisement des procédures préalables et confèrent aux autorités le pouvoir de prolonger celles-ci à leur entière discrétion

Préavis, périodes de temporisation et durée de la grève

145. Un nombre important de pays connaît l'obligation de respecter un préavis ou une pause de réflexion avant le déclenchement d'une grève. Dans la mesure où elles sont conçues comme une étape destinée à encourager les parties à engager d'ultimes pourparlers avant le recours à la grève, de telles dispositions s'inscrivent dans l'éventail des mesures qui peuvent être prises pour encourager et promouvoir le développement de la négociation collective volontaire. Là encore, toutefois, le délai de préavis ne doit pas constituer un obstacle supplémentaire à la négociation, et devrait être d'autant plus court s'il s'ajoute à une procédure de médiation ou de conciliation préalable obligatoire déjà longue en elle-même. Par exemple, la commission a estimé qu'un préavis de 60 jours était excessif.

146. Enfin, dans certains cas, le préavis doit s'accompagner d'une information sur la durée de la grève, au risque pour les travailleurs ayant participé à une grève dont le préavis n'en précise pas la durée d'être sanctionnés. La commission estime que les travailleurs et leurs organisations devraient pouvoir déclarer une grève pour une durée indéterminée s'ils le souhaitent.”

³¹ “Étude d'ensemble sur les conventions fondamentales concernant les droits au travail à la lumière de la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, 2008 – rapport III (partie 1b)”, Internationale Arbeidsconferentie, 101e zitting, 2012, gepubliceerd onder de titel “Donner un visage humain à la mondialisation”, p. 59-60, §§ 144-146. In het citaat zijn met het oog op de leesbaarheid de voetnoten weggelaten.

9.3. Het Europees Comité voor Sociale Rechten oordeelde ter zake als volgt:³²

“Periods of notice or cooling-off periods prescribed in connection with pre-strike conciliation procedures are in conformity with Article 6§4 as long as they are of a reasonable duration.³³ A requirement that a 30-day period must elapse before mediation attempts are deemed to have failed, and strike action can be taken, is excessive.³⁴

A requirement to notify the duration of strikes concerning essential public services to the employer prior to strike action is also excessive.³⁵”

9.4. Het Grondwettelijk Hof heeft erop gewezen dat de “inmenging in de uitoefening van de vakbondsvrijheid en van het recht op collectief onderhandelen voldoende duidelijk en voorzienbaar [dient] te zijn”.³⁶

In het kader van een regeling inzake minimale dienstverlening bij stakingen bij het spoorvervoer, brengen volgens het Grondwettelijk Hof een minimale aanzeggingstermijn van acht werkdagen en de verplichting tot voorafgaande verklaring die op bepaalde personeelsleden rust “geen onevenredige inmenging in de rechten van de betrokken werknemers met zich mee, staan [deze] inzonderheid niet in de weg aan de sociale dialoog en aan het collectief overleg en tasten [deze] de kern van de vakbondsvrijheid en van het recht op collectief onderhandelen niet aan”.³⁷

In een gelijkaardige regeling omtrent minimale dienstverlening bij De Lijn was het volgens het Hof evenmin onredelijk om diezelfde termijn van acht werkdagen te hanteren.³⁸ Het Hof maakte daarenboven net zo min bezwaar tegen de minimale termijn van tien dagen tussen de aanzegging en de staking in de regeling inzake het stakingsrecht van penitentiaire beambten.³⁹

9.5. De beperking aan het recht op collectief optreden bij sociale akkoorden is uitdrukkelijk voorzien in artikel 6, lid 4, ESH, waarin wordt verwezen naar “het recht van werknemers en werkgevers op collectief optreden in gevallen van belangengeschillen, met inbegrip van het stakingsrecht, behoudens verplichtingen uit hoofde van reeds eerder gesloten collectieve arbeidsovereenkomsten”.

Volgens het Europees Comité voor Sociale Rechten kunnen dergelijke akkoorden zogenaamde clausules van sociale vrede bevatten, althans voor zover die op voldoende duidelijke en zekere wijze uit het akkoord blijken.⁴⁰

“The systems of industrial relations in which collective agreements are deemed to imply peace obligation during which strikes are prohibited are in conformity with

³² Digest of the case law of the European Committee of Social Rights, 2022, 94.

³³ Voetnoot in de geciteerde tekst: Conclusions XIV-1 (1998), Cyprus.

³⁴ Voetnoot in de geciteerde tekst: Conclusions XVII-1 (2004), Czech Republic.

³⁵ Voetnoot in de geciteerde tekst: Conclusions 2006, Italy.

³⁶ GwH 14 mei 2020, nr. 67/2020, B.9.2; GwH 17 mei 2023, nr. 78/2023, B.30.2.

³⁷ GwH 14 mei 2020, nr. 67/2020, B.19.

³⁸ GwH 17 mei 2023, nr. 78/2023, B.40.

³⁹ GwH 15 juli 2021, nr. 107/2021, B.68.2.

⁴⁰ Digest of the case law of the European Committee of Social Rights, 2022, 93.

Article 6§4.⁴¹ However, a peace obligation must reflect with certainty the will of social partners and the parties to a dispute must have the possibility to have a recourse to a dispute settlement mechanism which fulfills the requirements of Article 6§3 (see above).⁴²”

E. Aansprakelijkheid in het kader van stakingen

10.1. Over de strafrechtelijke en burgerrechtelijke aansprakelijkheid bij stakingen heeft het Europees Comité voor Sociale Rechten het volgende opgemerkt:⁴³

“Le Comité a été d’avis qu’il n’y a pas violation de la Charte lorsqu’il est fait application de dispositions légales ou de principes consacrant la responsabilité pénale ou civile des membres individuels d’une organisation de travailleurs ou d’une organisation d’employeurs au cas où leur organisation aurait déclenché une action collective illégale, à condition bien entendu que la législation en la matière soit elle-même conforme à la Charte.”

10.2. In de huidige stand van de wetgeving bevatten de strafrechtelijke⁴⁴ en burgerrechtelijke⁴⁵ bepalingen in beginsel geen uitzonderingen ten aanzien van collectief optreden van werknemers of werkgevers.

10.3. In advies 52.522/AV van 19 februari 2013 heeft de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving onder meer het volgende opgemerkt:⁴⁶

“Het ‘persoonlijk karakter van de straf’ is een algemeen rechtsbeginsel, dat zowel erkend is als algemeen beginsel van Belgisch strafrecht (gedeeltelijk neergelegd in onder andere de artikelen 39 en 86 van het Strafwetboek en in artikel 20 van de Voorafgaande titel van het Wetboek van Strafvordering)⁴⁷ als door het EHRM wordt afgeleid uit het vermoeden van onschuld verankerd in artikel 6, lid.2 van het EVRM⁴⁸. In essentie impliceert dit beginsel dat een sanctie met een strafkarakter maar kan worden uitgesproken voor een door de wet strafbaar gesteld gedrag dat aan de persoon zelf is toe te schrijven, en niet wegens het gedrag van een andere persoon. De rechter moet daarom aannemen dat de veroordeelde naar zijn overtuiging de ten laste gelegde feiten heeft gepleegd⁴⁹ en mag niet

⁴¹ Voetnoot in de geciteerde tekst: Conclusions 2004, Norway.

⁴² Voetnoot in de geciteerde tekst: Conclusions 2004, Norway.

⁴³ ECSR, Conclusie I van 31 mei 1969, Interpretatiestandpunt over art. 6, § 4, ESH, h), ESCEX 1969, 39.

⁴⁴ Zie o.m. Cass. 7 januari 2020, P.19.0804.N, B. P. V., en Cass. 23 maart 2022, P.21.1500.F, H.D., J-Y., P. e.a.

⁴⁵ Zie o.m. Cass. 12 december 2022, C.18.0533.F, Skeyes / Ryanair Designated Activity Company, *JLMB* 2023, afl. 17, 736-745.

⁴⁶ Adv.RvS 52.522/AV van 19 februari 2013 over een wetsvoorstel ‘tot wijziging van de wet van 29 juli 1934 waarbij de private milities verboden worden, wat het verbod van ondemocratische groeperingen betreft’, opm. 29 (*Parl.St.* Kamer 2010-11, nr. 809/8).

⁴⁷ Voetnoot in de geciteerde tekst: Zie o.a. Cass. 24 april 2012, AR P111061N.

⁴⁸ Voetnoot in de geciteerde tekst: Arrest E.L., R.L. en J.O.-L. v. Zwitserland, 29 augustus 1997, § 53.

⁴⁹ Voetnoot in de geciteerde tekst: Cass. 13 maart 2008, AR D070012N.

uitgaan van een beweerd wettelijk schuldvermoeden,⁵⁰ noch aannemen dat het feit door iemand anders gepleegd kan zijn.⁵¹

Zo heeft het Grondwettelijk Hof in twee arresten⁵² aangenomen dat het fundamentele beginsel van het persoonlijk karakter van de straf zich verzet tegen een wettelijk vermoeden dat de aansteller strafrechtelijk verantwoordelijk stelt voor de handelingen van zijn aangestelde

Zoals is uiteengezet in de nrs. 7 tot 10 van dit advies, is de afdeling Wetgeving in hoofdde de mening toegedaan dat het verbod of de ontbinding van een vereniging of een groepering alleen betrekking kan hebben op verenigingen of groeperingen die *in se*, vanwege hun oogmerk of vanwege de aard van de activiteiten waardoor ze wezenlijk worden gekenmerkt, misbruik maken van de vrijheid van vereniging. In bijkomende orde, en uit het oogpunt van het hierboven gememoreerde beginsel van het persoonlijk karakter van de straffen, meent de afdeling Wetgeving verder nog de volgende overwegingen te moeten formuleren.

In de mate dat een feitelijke vereniging als verboden of strafbaar zou kunnen worden beschouwd enkel door het gedrag van één of enkele leden ervan, en in de mate vervolgens ook een andere persoon strafbaar zou zijn die niet dat gedrag heeft gesteld maar louter deel uitmaakt of uitmaakte van een dergelijke feitelijke vereniging, kan deze laatste strafbaarstelling op gespannen voet staan met het beginsel van het persoonlijk karakter van de straf. Dat zal althans het geval zijn indien niet voldoende duidelijk wordt aangegeven waaruit het persoonlijk verwijtbaar gedrag zou bestaan of indien deze persoon niet op voorhand het verboden karakter van de activiteiten van de feitelijke vereniging zou kunnen inschatten. Dit zou met name het geval zijn in situaties waarin een feitelijke groepering op grond van eenmalige en niet noodzakelijk op voorhand te voorspellen acties als verboden zou worden beschouwd.⁵³

⁵⁰ Voetnoot in de geciteerde tekst: Cass. 3 november 1992, AR 4699; Cass. 26 oktober 1994, AR P94752F.

⁵¹ Voetnoot in de geciteerde tekst: Cass. 12 januari 1989, AR 2959.

⁵² Voetnoot in de geciteerde tekst: GwH 20 februari 2002, nr. 38/2002 en GwH 15 oktober 2002, nr. 147/2002.

⁵³ Voetnoot in de geciteerde tekst: Zie *a contrario* de bewoordingen waarin het Grondwettelijk Hof de verenigbaarheid van artikel 22 van de antiracismewet met het wettigheidsbeginsel in strafzaken heeft verantwoord (GwH 12 februari 2009, nr. 17/2009, B.82.1 e.v., inz. B.82.7): “Daaruit volgt dat de bestreden bepaling niet vereist dat de beklaagde zelf kennelijk en herhaaldelijk discriminatie of segregatie verkondigt, opdat hij strafbaar zou zijn. Het volstaat dat hij wetens en willens behoort tot of zijn medewerking verleent aan de desbetreffende groep of vereniging. Zoals is vermeld in B.82.2 tot B.82.5, vereist de bestreden bepaling door het gebruik van de woorden ‘kennelijk en herhaaldelijk’, echter wel dat het voor de persoon die behoort tot of zijn medewerking verleent aan de bedoelde groep of vereniging, zonder meer duidelijk is dat die groep of vereniging discriminatie of segregatie op een van de in de Antiracismewet vermelde gronden verkondigt.”

Het Grondwettelijk Hof heeft in datzelfde arrest de verenigbaarheid van het voornoemde artikel 22 met artikel 6, lid 2, EVRM in de volgende bewoordingen verantwoord:

“B.86.1. In het achtste onderdeel van het elfde middel voeren de verzoekende partijen een schending aan van het vermoeden van onschuld, vervat in artikel 6.2 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

B.86.2. De grief gaat uit van een verkeerd begrip van de strafbaarstelling. De bestreden bepaling bestraft het behoren tot of medewerking verlenen aan een groep of vereniging en niet het kennelijk en herhaaldelijk verkondigen van discriminatie of segregatie op een van de in de Antiracismewet vermelde gronden. De strafbaarstelling van de bestreden bepaling steunt derhalve niet op het vermoeden dat de beklaagde tot discriminatie of segregatie zou hebben aangezet, maar op een bewijs van lidmaatschap van of medewerking aan een groep of vereniging.”

Zie ook, nog steeds *a contrario*, de bewoordingen waarin het Grondwettelijk Hof de verenigbaarheid van artikel 324ter van het Strafwetboek met het wettigheidsbeginsel in strafzaken heeft verantwoord (GwH 30 juni 2005, nr.116/2005).

10.4. In advies 70.264/VR heeft de afdeling Wetgeving het volgende opgemerkt:⁵⁴

“Artikel 5 van het voorstel luidt als volgt:

‘De erkende werknemersorganisaties zijn aansprakelijk voor de daden die worden begaan door hun leden wanneer deze handelen in het kader van een actie waarvoor die organisaties het initiatief hebben genomen en die ze hebben erkend.’

(...)

In tweede instantie is het de afdeling Wetgeving evenmin duidelijk wat begrepen dient te worden onder die aansprakelijkheid “voor de daden (...) begaan door” de leden van die organisaties “in het kader van [die] actie[s]”. Gaat het om zowel de burgerlijke als de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de vakorganisatie? Beogen de indieners van het voorstel alle “daden”, zowel de delictuele als de non-delictuele, die begaan zijn door een lid en op welke manier wordt het lidmaatschap van de steller van die “daden” achterhaald en dus ook bepaald? Of wordt ervan uitgegaan dat elke daad begaan door een deelnemer aan die actie begaan werd door een “lid” van een organisatie, welke organisatie zich dan zal moeten verantwoorden voor een burgerlijk gerecht en/of een strafgerecht?

Wat die verschillende punten betreft, is het aldus voorgestelde dispositief bijzonder onduidelijk. Maar de verantwoording waarop het steunt laat nog meer te wensen over. In de toelichting wordt geenszins ingegaan op de vraag in welk opzicht de toepassing van het gemeen recht inzake de burgerrechtelijke en strafrechtelijke aansprakelijkheid niet volstaat voor de aanpak van delictuele ‘daden’ die mogelijk schade hebben berokkend, ongeacht of het gaat om schade berokkend aan een werkgever, of aan enige derde.

Dit aspect is evenwel van cruciaal belang in zoverre, in het licht van de verplichtingen waartoe de Belgische Staat is gehouden, op zowel Europees als internationaal vlak, dat soort maatregelen beschouwd zouden kunnen worden als een beknotting van de uitoefening van het recht op vakbondsvrijheid^(...), aangezien ze voor de vakorganisaties belemmerend zouden kunnen werken wat betreft de organisatie van manifestaties of stakingen, terwijl juist die manifestaties of stakingen^(...) vaak de ultieme middelen zijn die een vakorganisatie kan inzetten om een doorbraak te bewerkstelligen tijdens collectieve onderhandelingen binnen een bedrijf, een sector of op nationaal vlak.”

ONDERZOEK VAN DE VOORSTELLEN

OPMERKINGEN IN HET LICHT VAN HET GESCHETSTE JURIDISCHE KADER (ONDERDELEN A-E)

Voorstel 73.413/1

11. Artikel 2 van voorstel 73.413/1 bepaalt dat eenieder “de vrijheid om te werken en de vrijheid om tot de werkplek ongehinderd toegang te hebben” geniet. Overeenkomstig artikel 3 houden die vrijheden “voor elke werknemer het recht in om tot de werkplek vrij toegang te hebben, er zich vrij te bewegen en er aan het werk te gaan, ook wanneer collega’s staken”.

In de toelichting bij het voorstel wordt opgemerkt dat het strekt “tot de opneming in het Belgisch positief recht van het recht daadwerkelijk te werken wanneer anderen om welke reden

⁵⁴ Adv.RvS 70.264/VR van 3 december 2021 over een wetsvoorstel ‘betreffende het verlenen van rechtspersoonlijkheid aan organisaties van werknemers en overheids personeel’, opm. 9 (*Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1997/002).

ook hun activiteiten wensen te staken. Het is uiteraard niet de bedoeling de uitoefening van bepaalde rechten in het gedrang te brengen of te beperken, maar veeleer te zorgen voor de inachtneming en de effectiviteit van het recht om vrij aan het werk te gaan en tot de werkplek toegang te hebben”.⁵⁵

De artikelen 2 en 3 zijn in algemene bewoordingen geformuleerd. Op zichzelf beschouwd en op een absolute wijze geïnterpreteerd, zouden zij o.m. een verbod kunnen inhouden in hoofde van de werkgever om de toegang tot de werkplek in bepaalde gevallen te ontzeggen (een lock-out). Zoals eerder werd opgemerkt (onder randnr. 6.4) omvat artikel 6, lid 4, ESH ook een recht op collectief optreden door de werkgever.

Deze voorgestelde bepalingen zijn dermate algemeen dat zij evenmin ruimte bieden aan de evenredigheidsstoets die vereist is voor beperkingen op het stakingsrecht, behoudens de gevallen van intimidatie en/of geweld bij stakingsposten (zie randnrs. 7.1 tot 7.4).

Het voorstel moet op de bovengenoemde punten aan een bijkomend onderzoek worden onderworpen en dient in functie daarvan herwerkt te worden.

12. Artikel 4 van het voorstel bepaalt dat “[i]edere onrechtmatige of disproportionele opzettelijke schending van voormelde vrijheden (...) verboden” is. Wanneer “die schending” zich voordoet, beveelt de rechtbank van eerste aanleg “onverwijld [de] beëindiging van de schending van die vrijheden”.

Artikel 5 voorziet in de bestraffing met een gevangenisstraf van acht dagen tot twee maanden en een geldboete van zesentwintig tot vijfhonderd euro van “[e]enieder die door enige actie de uitoefening van de vrijheid om te werken belemmert”.

Tussen beide bepalingen bestaat bijgevolg ogenschijnlijk een belangrijk verschil, aangezien uit de tekst van artikel 5 niet blijkt dat de belemmering van de vrijheid om te werken onrechtmatig of disproportioneel en opzettelijk moet zijn.

Bovendien kan verwarring ontstaan omdat de verwijzing naar de vrijheid of het recht om “vrij” of “ongehinderd” toegang tot de werkplek te hebben, waarvan wel sprake is in de artikelen 2 en 3, niet voorkomt in artikel 5.

De toelichting bij het voorstel suggereert dat het wel degelijk de bedoeling is om een afweging tussen de in de artikelen 2 en 3 bedoelde rechten en het stakingsrecht mogelijk te maken, aangezien gewag wordt gemaakt van een evenwicht tussen verschillende rechten en vrijheden:

“Tal van rechten en vrijheden kunnen elkaar tegelijkertijd aanvullen en tegenspreken. Dat geldt meer bepaald voor de vrijheid om te werken, het recht op vrije toegang tot de werkplek en het stakingsrecht.

De indieners van dit wetsvoorstel zijn van mening dat evenwicht tussen de rechten essentieel is en dat het streefdoel van sociale vrede, zoals dat in bepaalde buurlanden kan

⁵⁵ *Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 55-3229/1, 14.

worden verdedigd of naar voren komt uit het gentlemen's agreement van 2002, onontbeerlijk blijft.

Volgens de indieners kan sociale vrede ook alleen maar worden bewerkstelligd wanneer klaar en duidelijk wordt gesteld dat er een recht bestaat om aan het werk te gaan en zich naar de werkplek te begeven. Alleen met een evenwichtige inachtneming van de diverse betrokken rechten zal er daarnaast duurzame sociale vrede mogelijk zijn.

Dit wetsvoorstel strekt ertoe te voorzien in een wetgevend raamwerk waardoor de vrijheid om te werken en de daaruit voortvloeiende grondrechten beter kunnen worden beschermd.⁵⁶

De genoemde toelichting biedt echter nog steeds geen volledig uitsluitel over de beoogde draagwijdte. Die moet duidelijker blijken uit de tekst van de voorgestelde bepalingen.

Dat geldt in het bijzonder voor wat artikel 5 betreft, dat een strafbepaling is en bijgevolg in overeenstemming moet zijn met het wettigheidsbeginsel in strafzaken. Dat beginsel gaat “uit van de idee dat de strafwet moet worden geformuleerd in bewoordingen op grond waarvan eenieder, op het ogenblik waarop hij een gedrag aanneemt, kan uitmaken of dat gedrag al dan niet strafbaar is. Het vereist dat de wetgever in voldoende nauwkeurige, duidelijke en rechtszekerheid biedende bewoordingen bepaalt welke feiten strafbaar worden gesteld, zodat, enerzijds, diegene die een gedrag aanneemt, vooraf op afdoende wijze kan inschatten wat het strafrechtelijke gevolg van dat gedrag zal zijn en, anderzijds, aan de rechter geen al te grote beoordelingsbevoegdheid wordt gelaten”.⁵⁷

Daarbij moet er tevens over worden gewaakt dat de grenzen van wat strafrechtelijk beteugeld kan worden (randnrs. 8.1 tot 8.4), niet te buiten worden gegaan. Zo mag de louter vreedzame deelname aan een staking, met inbegrip van de mogelijkheid “om vreedzame stakingsposten te organiseren, teneinde de andere werknemers ervan te overtuigen zich bij de aan de gang zijnde stakingsactie aan te sluiten”⁵⁸, niet onmogelijk worden gemaakt door de beoogde strafbepaling.

De artikelen 4 en 5 van het voorstel zullen, rekening houdend met wat voorafgaat, nog aan een bijkomend onderzoek moeten worden onderworpen.

Voorstel 73.414/1

13. Voorstel 73.414/1 betreft het “recht op collectief optreden” dat overeenkomstig artikel 3, 3°, zowel het collectief optreden omvat dat uitgaat van werknemers, waaronder een staking, als het collectief optreden dat uitgaat van werkgevers, namelijk een lock-out.

⁵⁶ *Parl.St.* Kamer 2023-23, nr. 55-3229/1, 16.

⁵⁷ GwH 9 december 2021, nr. 177/2021, B.73.1.

⁵⁸ GwH 17 mei 2023, nr. 78/2023, B.60.

14.1. De artikelen 4 tot 6 van het voorstel, te weten hoofdstuk 2 (althans het tweede onderdeel dat onder de titel ‘Hoofdstuk 2’ gaat) en hoofdstuk 3, nemen (onderdelen van) diverse bepalingen van het ESH over in het interne recht.

Artikel 7 van het voorstel bepaalt dat het uitoefenen “van het recht op collectief optreden (...) steeds [dient] te gebeuren met respect voor diegenen die het recht op werken willen uitoefenen en omgekeerd”. Het voorstel noch de toelichting erbij verduidelijken de invulling en de gevolgen van het “respect” dat aan de dag moet worden gelegd. Het is bijgevolg niet duidelijk of aan die bepaling een normatieve draagwijdte moet worden gegeven en zo ja, welke de exacte draagwijdte ervan moet zijn. In elk geval voorziet het voorstel niet uitdrukkelijk in rechtsgevolgen in geval van miskennen van deze bepaling. De tekst van het voorstel wordt op de voornoemde punten het best nog aan een bijkomend onderzoek onderworpen en dient zo nodig te worden aangevuld.

14.2.1. Artikel 8 van het voorstel bepaalt dat handelingen “waardoor de uitoefening van het recht op werken of het recht op collectief optreden wordt belemmerd via geweld of pesterijen (...) een inbreuk [vormen] op art. 32^{ter} van de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk”.

In de toelichting wordt over deze bepaling het volgende opgemerkt:⁵⁹

“Op zich vormt een stakerspost aan de ingang van een bedrijf geen geweld of pesterij zoals vastgelegd in artikel 32^{ter} van de Welzijnswet. Ook wanneer de stakers aan de stakerspost proberen werknemers te overtuigen deel te nemen aan de staking is er geen probleem. Wanneer de stakerspost echter de toegang naar de werkplaats onmogelijk maakt voor diegenen die hun recht op werken willen uitoefenen kun je spreken van een vorm van geweld zoals gedefinieerd in artikel 32^{ter} van de Welzijnswet. Daarbij maakt het niet uit indien het geweld van fysische op psychische aard is.

Dergelijke inbreuken op de Welzijnswet zijn strafbaar overeenkomstig artikel 119 van het Sociaal Strafwetboek.”

Artikel 32^{ter}, eerste lid, van de wet van 4 augustus 1996 ‘betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk’ luidt als volgt:

“Voor de toepassing van deze wet wordt verstaan onder :

1° geweld op het werk : elke feitelijkheid waarbij een werknemer of een andere persoon waarop deze afdeling van toepassing is psychisch of fysiek wordt bedreigd of aangevallen bij de uitvoering van het werk;

2° pesterijen op het werk: een onrechtmatig geheel van meerdere gelijkaardige of uiteenlopende gedragingen, buiten of binnen de onderneming of instelling, die plaats hebben gedurende een bepaalde tijd, die tot doel of gevolg hebben dat de persoonlijkheid, de waardigheid of de fysieke of psychische integriteit van een werknemer of een andere persoon waarop deze afdeling van toepassing is bij de uitvoering van zijn werk wordt aangetast, dat zijn betrekking in gevaar wordt gebracht of dat een bedreigende, vijandige, beledigende, vernederende of kwetsende omgeving wordt gecreëerd en die zich

⁵⁹ Parl.St. Kamer 2020-21, nr. 55-1746/1, 12.

inzonderheid uiten in woorden, bedreigingen, handelingen, gebaren of eenzijdige geschriften;

(...).”

Artikel 119 van het Sociaal Strafwetboek bepaalt dat “[m]et een sanctie van niveau 4 wordt bestraft, eenieder die in contact treedt met de werknemers bij de uitvoering van hun werk en die, in strijd met de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk, een daad van geweld, pesterijen of ongewenst seksueel gedrag op het werk begaat”.

14.2.2. Zoals uit randnummers 7.1 tot 7.4 is gebleken kunnen handelingen van geweld of intimidatie niet worden geacht bescherming te genieten in het kader van het recht op collectieve actie. Uit randnummers 8.1 en volgende is gebleken dat het verbod om sancties op te leggen slechts geldt voor zover het om de vreedzame uitoefening van het stakingsrecht gaat.

Het voorstel zelf bevat geen strafsanctie. Het strafbare karakter volgt op indirecte wijze uit de gelijkstelling van het belemmeren van de betrokken rechten “via geweld of pesterijen”, met “een inbreuk op artikel 32*ter*” van de wet van 4 augustus 1996.

Die werkwijze is om verschillende redenen af te raden. In de eerste plaats blijkt uit de bewoording van artikel 8 van het voorstel niet dat de begrippen “geweld” en “pesterijen” dezelfde draagwijdte hebben als de definities in artikel 32*ter*, eerste lid, 1° en 2°, van de wet van 4 augustus 1996, al blijkt die bedoeling wel uit de toelichting.

Daarnaast bevat artikel 32*ter* van de wet van 4 augustus 1996 definities en vermeldt het dat het betrokken hoofdstuk in de omzetting voorziet van bepaalde Europese richtlijnen, maar bevat het geen normatieve bepalingen waarop “een inbreuk” kan worden gepleegd.

Verder is het niet duidelijk of het de bedoeling is dat, in geval van belemmering van collectief optreden of het recht op werken via geweld of pesten, de overige bepalingen van dat hoofdstuk toepassing vinden.

Hoewel het wettigheidsbeginsel in strafzaken niet automatisch het gebruik van verwijzingen in de weg staat,⁶⁰ verdient het met het oog op de duidelijkheid van de regelgeving en de rechtszekerheid aanbeveling de beoogde strafbaarstelling (en de strafmaat) alsook de relatie tot de wet van 4 augustus 1996 op een duidelijkere wijze te bepalen.

15.1. Hoofdstuk 7 van voorstel 73.414/1 betreft procedurele voorwaarden waaraan de uitoefening van het recht op collectief optreden wordt of kan worden onderworpen. Er wordt voorzien in een verplichte voorafgaandelijke schriftelijke aanzegging. Bovendien moet de partij die het collectief optreden heeft aangezegd een ernstige inspanning leveren om zich te verzoenen met de andere betrokken partijen bij het collectief geschil. De wijze waarop het recht op collectief optreden wordt uitgeoefend kan overeenkomstig artikel 12 van het voorstel bij sociaal akkoord

⁶⁰ Zie o.m. EHRM 29 mei 2020, advies P16-2019-001 ‘relatif à l’utilisation de la technique de ‘législation par référence’ pour la définition d’une infraction et aux critères à appliquer pour comparer la loi pénale telle qu’elle était en vigueur au moment de la commission de l’infraction et la loi pénale telle que modifiée’, overw. 72 e.v.

worden geregeld, waarbij ook beperkingen op het recht op collectief optreden kunnen worden overeengekomen. Artikel 13 bepaalt de procedure die moet worden gevolgd bij gebrek aan een dergelijk sociaal akkoord.

15.2.1. Artikel 11 van het voorstel bepaalt dat een collectief optreden niet legitiem is wanneer het niet voorafgaandelijk schriftelijk is aangezegd of wanneer de partij die het collectief optreden heeft aangezegd “geen ernstige inspanning heeft geleverd om zich te verzoenen met andere betrokken partijen bij het collectief geschil”.

De in artikel 11 vermelde elementen komen terug in artikel 13, waarin de procedure wordt geregeld indien er geen sociaal akkoord is dat de wijze regelt waarop het recht op collectief optreden wordt uitgeoefend. De onderlinge verhouding tussen artikel 11 en de artikelen 12 en 13 is echter niet volledig duidelijk. De vraag rijst of artikel 11 een autonome grond is waaraan een collectief optreden kan worden getoetst dan wel of het slechts gaat om een algemene bepaling die de eigenlijke regels vervat in de artikelen 12 en 13 aankondigt.⁶¹ In het eerste geval ontstaat onduidelijkheid over de vraag of een voorafgaandelijke schriftelijk aanzegging en het leveren van een ernstige inspanning tot verzoening verplicht zijn wanneer het in artikel 12 bedoelde sociaal akkoord geen dergelijke verplichtingen bevat. Beide gevallen roepen bovendien de vraag op naar de beoogde rechtsgevolgen wanneer een collectief optreden overeenkomstig artikel 11 als “niet legitiem” moet worden beschouwd. De toelichting bij het voorstel biedt over deze elementen geen klaarheid. Deze onduidelijkheden dreigen de voorzienbaarheid van de voorgestelde regeling te ondermijnen.

15.2.2. Artikel 12, § 3, van het voorstel bepaalt dat via sociaal akkoord “beperkingen op het recht op collectief optreden [kunnen] worden overeengekomen via clausules van sociale vrede”.

Een dergelijke mogelijkheid is, volgens het Europees Comité voor Sociale Rechten, verenigbaar met artikel 6, lid 4, ESH binnen de grenzen zoals weergegeven onder randnummer 9.5.

15.2.3. Artikel 13 van het voorstel bevat de procedure die moet worden gevolgd wanneer er geen sociaal akkoord is dat de wijze regelt waarop het recht op collectief optreden moet worden uitgeoefend. Samengevat moet een schriftelijke aanzegging worden betekend aan de partij of partijen tegen wie de aanzegging is gericht en moet een aanzeggingstermijn van minstens veertien kalenderdagen worden gerespecteerd, die ten vroegste ingaat de derde werkdag na de verzending van een aangetekend schrijven (1°). De aanzeggende partij moet een “ernstige inspanning leveren om zich te verzoenen met de partijen tegen wie de aanzegging is gericht” en de meest gerede partij kan een verzoening en daarbij ook bijstand van een sociaal bemiddelaar vragen (2°). Een collectief optreden is niet toegelaten indien er geen proces-verbaal van niet-verzoening is opgesteld door een sociaal bemiddelaar (3°).

Zoals uit de randnummers 9.1 tot 9.5 is gebleken kan de uitoefening van het recht op collectief optreden binnen bepaalde grenzen onderworpen worden aan procedurele voorwaarden, zoals het naleven van een aanzeggingstermijn of een afkoelingsperiode waarbinnen de partijen kunnen pogen zich te verzoenen. Zo moet de periode voor afkoeling of bemiddeling

⁶¹ In artikel 16, § 2, en artikel 17, § 2, wordt daarenboven niet verwezen naar artikel 11, maar wel naar de “uitvoering van artikel 12” en “de procedure in artikel 13”, wat dit vermoeden ondersteunt.

beperkt zijn tot een redelijke termijn, die de reële uitoefening van het stakingsrecht niet in de weg mag staan.

Uit de gezamenlijke lezing van de verschillende elementen van artikel 13 van het voorstel blijkt dat de aanzeggingstermijn minstens 14 kalenderdagen plus drie werkdagen bedraagt, maar mogelijk langer duurt. Het collectief optreden vereist immers dat bijstand wordt gevraagd van een sociaal bemiddelaar, die bovendien een proces-verbaal van niet-verzoening opstelt. Daardoor wordt de uitoefening van het recht op collectief optreden afhankelijk gemaakt van de beschikbaarheid en de beoordeling van een sociaal bemiddelaar. Het voorstel bevat geen maximumtermijnen voor de in artikel 13, 2° en 3°, bedoelde procedurestappen. Daardoor dreigt het voorstel de zo-even vermelde redelijke termijn voor afkoeling of bemiddeling te buiten te gaan en is de draagwijdte van deze inmenging door de wetgever in de betrokken grondrechten niet voldoende duidelijk en voorzienbaar.

Tot slot moet erop worden gewezen dat artikel 13, 1°, van het voorstel bepaalt dat de aanzegging, op straffe van nietigheid, onder meer het tijdstip en de wijze van collectief optreden moet bevatten. De aanzeggende partij moet het collectief optreden ook “motiveren”. In randnummers 9.1 tot 9.3 werd over dergelijke voorschriften gezegd dat ze redelijk horen te zijn of op redelijke wijze geïnterpreteerd horen te worden.

Zij mogen niet tot gevolg hebben dat de maximumduur van de actie vooraf ter kennis moet worden gebracht.

15.3. De bepalingen van hoofdstuk 7 moeten in het licht van de voorgaande opmerkingen worden herzien.

16.1. Hoofdstuk 8 van het voorstel 73.414/1 bevat luidens het opschrift ervan “aansprakelijkheidsregels”. Artikel 14 betreft de strafrechtelijke verantwoordelijkheden. Artikel 15 regelt de rechten en verplichtingen ten aanzien van werkwillige werknemers tijdens een collectief optreden dat uitgaat van werknemers. Artikel 16 betreft de contractuele aansprakelijkheid van de partijen die een sociaal akkoord zoals bedoeld in artikel 12 zijn aangegaan. Artikel 17 betreft de buitencontractuele aansprakelijkheid in het kader van een collectief optreden. De artikelen 14, 16 en 17 bevatten elk een specifieke regeling inzake feitelijke verenigingen.

16.2.1. Artikel 14, § 1, van het voorstel, omtrent de strafrechtelijke aansprakelijkheid in het kader van collectief optreden, lijkt niets toe te voegen aan de reeds geldende bepalingen en beginselen van het strafrecht.⁶² Indien dit het geval is, kan die bepaling beter worden geschrapt.

16.2.2. Artikel 14, § 2, bepaalt dat artikel 5 van het Strafwetboek geldt wanneer de inbreuk wordt gepleegd door een rechtspersoon. De bepaling herneemt vervolgens de eerste twee leden van artikel 5 Sw, althans in de versie zoals ingevoerd bij de wet van 4 mei 1999 ‘tot invoering van de

⁶² Zie in het bijzonder de artikelen 66 tot 69 van het Strafwetboek.

strafrechtelijke verantwoordelijkheid van rechtspersonen', zonder dat met latere wijzigingen aan die bepaling is rekening gehouden.⁶³

De werkwijze waarbij een bestaande wetsbepaling wordt vermeld en de inhoud ervan wordt herhaald valt af te raden omdat zij de rechtszekerheid in het gedrang dreigt te brengen, in het bijzonder wanneer (slechts) één van die bepalingen vervolgens door de wetgever wordt gewijzigd.

Voor zover het de bedoeling is de toepasselijkheid van artikel 5 Sw. te bevestigen, is deze paragraaf overbodig.

Indien het de bedoeling zou zijn een ander regime inzake de strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen tot stand te brengen in het kader van het voorgelegde wetsvoorstel, moet zulks duidelijker uit de tekst van de aan te nemen wet blijken en moet een dergelijke afwijkende regeling kunnen worden verantwoord in het licht van het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel.

16.2.3. Artikel 14, § 3, voorziet in een weerlegbaar vermoeden van gezamenlijke strafrechtelijke aansprakelijkheid ten aanzien van alle bestuursleden en leden van een feitelijke vereniging wanneer de strafrechtelijke inbreuk wordt gepleegd “door een feitelijke vereniging”. Gelet op hetgeen onder randnummer 10.30 in herinnering is gebracht, is een dergelijke regeling niet verenigbaar met het beginsel van het persoonlijk karakter van de straf. Deze bepaling zal geen doorgang kunnen vinden.

16.3.1. De artikelen 16 en 17 van het voorstel betreffen de burgerrechtelijke aansprakelijkheid in het kader van een collectief optreden.

Artikel 16, § 1, bepaalt dat de partijen die ter uitvoering van artikel 12 een sociaal akkoord hebben aangegaan “contractueel aansprakelijk [zijn] voor de naleving van dit sociaal akkoord”. Artikel 16, § 2, voegt in het bijzonder een precisering toe voor het geval een feitelijke vereniging partij is bij het sociaal akkoord. In dat geval is er een weerlegbaar vermoeden van gezamenlijke contractuele verantwoordelijkheid van alle bestuursleden en leden bij niet-naleving van het sociaal akkoord. Dat vermoeden kan worden weerlegd wanneer de niet-naleving kan toegeschreven worden aan één of meerdere geïdentificeerde natuurlijke personen.

De toelichting bij deze bepaling luidt:

“Dit artikel vat de contractuele aansprakelijkheid samen in geval van contractuele inbreuken tijdens of naar aanleiding van een collectief optreden. Onder contractuele inbreuken worden ook inbreuken op sociale akkoorden verstaan.

Daarbij worden zowel inbreuken van natuurlijke personen, rechtspersonen als feitelijke verenigingen behandeld.”

⁶³ Artikel 5 van het Strafwetboek werd vervangen bij artikel 2 van de wet van 11 juli 2018 ‘tot wijziging van het Strafwetboek en de voorafgaande titel van het Wetboek van Strafvordering wat de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van rechtspersonen betreft’ en vervolgens gewijzigd bij artikel 14 van de wet van 28 november 2021 ‘om justitie menselijker, sneller en straffer te maken’.

Noch de bepaling, noch de toelichting scheppen voldoende duidelijkheid over de concrete rechtsgevolgen van dergelijke verdeling van aansprakelijkheid voor degenen die gebonden zijn door de sociale akkoorden. Dit zou best tijdens de parlementaire bespreking aan bod komen.

16.3.2. Artikel 17, § 1, bepaalt dat wanneer een partij tijdens of naar aanleiding van een collectief optreden een fout heeft begaan en daardoor schade heeft aangericht aan een derde, zij aansprakelijk is om deze schade te vergoeden wanneer er een causaal verband is tussen de fout en de geleden schade. In paragraaf 2 van dat artikel wordt verder bepaald dat de legitieme uitvoering van het recht op collectief optreden nooit als een fout kan worden gezien, maar dat rechtsmisbruik zoals vastgesteld in artikel 7, § 2 (lees: artikel 9, § 2), van deze wet wel een fout is. Hetzelfde geldt voor de niet-naleving van de procedure in artikel 13 “voor de werkgevers die niet vallen onder een sociaal akkoord afgesloten overeenkomstig artikel 12 van deze wet”.

Artikel 16, § 2, en artikel 17, § 3, bepalen dat de partijen voor de toepassing van die artikelen zowel natuurlijke personen, rechtspersonen als feitelijke verenigingen kunnen zijn. Voor die laatste categorie geldt een weerlegbaar vermoeden van gezamenlijke verantwoordelijkheid van alle bestuursleden en leden. Dat vermoeden kan worden weerlegd wanneer wordt aangetoond dat één of meerdere geïdentificeerde natuurlijke personen persoonlijk verantwoordelijk zijn voor hetzij de niet-naleving van het sociaal akkoord, hetzij het begaan van de fout.

In de eerste plaats rijst de vraag naar de verhouding tussen deze bepalingen en de gemeenrechtelijke aansprakelijkheidsregels, alsook de specifiekere aansprakelijkheidsregels in de verhouding tussen werkgevers en hun werknemers.⁶⁴

Verder is niet duidelijk of met “schade (...) aan een derde” ook schade wordt bedoeld die door een of meerdere werkgevers of werknemers wordt berokkend aan hun eigen werknemers respectievelijk werkgevers.

Evenmin is duidelijk of met de verwijzing in artikel 17, § 2, naar “de werkgevers die niet vallen onder een sociaal akkoord afgesloten overeenkomstig artikel 12” enkel die werkgevers of ook de werknemers worden bedoeld. De procedure in artikel 13 geldt immers ten aanzien van beiden.

Over al deze elementen wordt in de toelichting bij het voorstel geen verduidelijking verschaft.

Meer algemeen rijst de vraag naar de draagwijdte van de voorgestelde aansprakelijkheidsregels. Indien het met name de bedoeling zou zijn om de betrokkenen aansprakelijk te stellen voor alle schade, waaronder bijvoorbeeld economische schade zoals omzetverlies of reputatieschade, die het gevolg is van een collectief optreden zodra de in de artikelen 12 en 13 bedoelde procedures niet worden nageleefd, dreigt het voorstel, gelet op de mogelijk verregaande (financiële) gevolgen, een dermate ontradend effect te hebben ten aanzien

⁶⁴ Zie onder meer boek 5 Burgerlijk Wetboek, artikel 1382 en 1384 oud Burgerlijk Wetboek, artikel 18 van de wet van 3 juli 1978 ‘betreffende de arbeidsovereenkomsten’, de wet van 10 februari 2003 ‘betreffende de aansprakelijkheid van en voor personeelsleden in dienst van openbare rechtspersonen’.

van de uitoefening van het recht op collectief optreden dat het recht wezenlijk wordt uitgehouden. Dat geldt des te meer in zoverre een vermoeden van aansprakelijkheid wordt ingesteld ten aanzien van personen aan wie de miskenning van de betrokken verplichtingen mogelijk niet kan worden verweten en waarbij het enige verband is dat zij lid of bestuurslid zijn van een feitelijke vereniging.⁶⁵

Zoals onder de randnummers 9.1 tot 9.5 is opgemerkt kan de wetgever de uitoefening van het recht op collectief optreden weliswaar onderwerpen aan procedures en voorwaarden, maar mogen die de uitoefening van dat recht niet op onevenredige wijze bemoeilijken. Bij de beoordeling van het redelijk verband tussen dergelijke voorwaarden en de daarmee nagestreefde doelstelling moet vanzelfsprekend ook rekening worden gehouden met de mogelijke sancties in geval van de niet-naleving ervan. Een verregaande vorm van aansprakelijkheid louter omwille van, bijvoorbeeld, het ontbreken van een van de krachtens artikel 13, 1°, verplichte vermeldingen in de aanzegging, dreigt de grenzen van de redelijkheid te buiten te gaan.

Het voorgaande neemt niet weg dat de wetgever, bij het bepalen van voorwaarden of procedures inzake de uitoefening van het recht op collectief optreden, kan voorzien in mechanismen om de naleving ervan de handhaven. Zo niet zou de dwingende kracht van die bepalingen in het gedrang gekomen. Dergelijke mechanismen moeten echter, net zoals de eigenlijke voorwaarden en procedures, kunnen worden ingepast in de hiervoor in herinnering gebrachte beginselen en bepalingen. Zij moeten bijgevolg voorzienbaar en evenredig zijn teneinde de reële uitoefening van het betrokken recht niet te ondergraven.

16.4. Hoofdstuk 8 van het voorstel moet in het licht van de geformuleerde opmerkingen grondig worden herzien.

OVERIGE OPMERKINGEN BIJ HET VOORSTEL 73.414/1

Indeling in hoofdstukken

17. Artikel 1 van het voorstel behoort niet tot een hoofdstuk, hetgeen niet in overeenstemming is met de wetgevingstechnische aanbevelingen.⁶⁶ Daarnaast bevat het voorstel twee hoofdstukken 2 (“Toepassingsgebied en definitie” dat de artikelen 2 en 3 omvat en “Recht op collectief optreden” dat bestaat uit artikel 4). Het voorstel moet op deze punten worden aangepast.

⁶⁵ Een individueel (bestuurs)lid van de feitelijke vereniging zal niet altijd bij machte zijn aan te tonen welke natuurlijke persoon of personen wel verantwoordelijk zijn.

⁶⁶ Zie *Beginnels van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling nr. 63, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

Artikel 9

18. Artikel 9, § 1, van het voorstel bepaalt dat het “recht op collectief optreden (...) een grondrecht [is] maar de uitoefening van het recht op collectief optreden mag de uitoefening van andere grondrechten en vrijheden zoals bepaald in de Grondwet niet verhinderen”. Artikel 9, § 2, bepaalt dat geen van de grondrechten mag worden misbruikt op een wijze die kennelijk de grenzen te buiten gaat van de normale uitoefening van dat recht.

Zoals eerder is opgemerkt is het recht op collectief optreden niet absoluut.⁶⁷ Meer in het algemeen heeft het Grondwettelijk Hof opgemerkt dat de Grondwet geen hiërarchie tussen de grondrechten vestigt en dat het bij de beoordeling van een wettelijke regeling dus rekening moet houden met alle betrokken grondrechten.⁶⁸ Hetzelfde geldt voor de wetgever bij de totstandkoming van een wettelijke regeling en voor de rechter bij de beoordeling van een aan hem voorgelegd geschil.

Of een recht als een grondrecht kan worden beschouwd hangt af van de aard van de rechtsgrond waarin het vervat ligt. De wetgever kan net zo min grondrechten invoeren als dat hij grondrechten kan afschaffen. De wetgever kan wel een verdere invulling geven aan een grondrecht of aan de verhouding tussen verschillende grondrechten.

In artikel 9, § 1, wordt enkel verwezen naar “andere grondrechten en vrijheden zoals bepaald in de Grondwet”. Het spreekt voor zich dat die bepaling geen afbreuk kan doen aan fundamentele rechten die hun grondslag vinden in andere teksten dan de Grondwet, zoals internationale verdragen, of aan algemene rechtsbeginselen met grondwettelijke waarde.

Zoals uit de toelichting bij het voorstel blijkt, beoogt artikel 9, § 2, het verbod op misbruik van het recht op collectief optreden wettelijk te verankeren.⁶⁹ In die bepaling wordt echter verwezen naar “de grondrechten” in het algemeen.

Gelet op deze verschillende opmerkingen moet artikel 9 aan een grondig bijkomend onderzoek worden onderworpen. Indien de wetgever een bepaling wenst aan te nemen waarin het verbod op het misbruik van het recht op collectief optreden wordt verankerd, moet die draagwijdte in elk geval duidelijker uit de formulering ervan blijken.

Artikel 10

19. Overeenkomstig artikel 151, § 1, eerste lid, van de Grondwet is het openbaar ministerie “onafhankelijk in de individuele opsporing en vervolging onverminderd het recht van de bevoegde minister om de vervolging te bevelen en om de bindende richtlijnen van het strafrechtelijk beleid, inclusief die van het opsporings- en vervolgingsbeleid, vast te leggen”. Het

⁶⁷ Zie o.m. randnr. 3.

⁶⁸ GwH 14 september 2023, nr. 121/2023, B.9.

⁶⁹ Parl.St. Kamer 2020-21, nr. 55-1746/1, 7 en 12.

komt bijgevolg niet aan de wetgever toe te bepalen dat strafrechtelijke inbreuken door het parket “zullen” worden onderzocht en vervolgd.

Meer in het algemeen blijkt uit de toelichting bij het voorstel dat met artikel 10, § 2, wordt beoogd te bepalen dat een collectief optreden geen afbreuk doet aan de gebruikelijke, door de (Grond)wet bepaalde taken en bevoegdheden van de politie en het openbaar ministerie.⁷⁰ Een dergelijke bepaling is strikt genomen overbodig. Indien er alsnog voor wordt gekozen een dergelijke bepaling in het voorstel te behouden, strekt het tot aanbeveling die op een nauwkeurigere manier te formuleren, zodat beter wordt aangesloten bij de doelstelling ervan alsook bij bevoegdheden van de wetgever.

Artikel 15

20. Artikel 15, § 3, van dit voorstel handelt over de vergoeding voor werknemers die willen, maar niet (volledig) kunnen werken door een collectieve actie. Het strekt tot aanbeveling de verhouding tussen artikel 15, § 3, van het voorstel en het algemenere artikel 27, § 1, eerste lid, 2°, van de wet van 3 juli 1978 ‘betreffende de arbeidsovereenkomsten’ te verduidelijken.

Artikel 18

21. Artikel 18 bepaalt dat de aan te nemen wet in werking treedt (niet: treed) op 1 januari 2021. Uit die formulering noch uit de toelichting bij het voorstel valt af te leiden dat het de bedoeling is aan de wet terugwerkende kracht toe te kennen. De afdeling Wetgeving ziet overigens geen verantwoording voor een dergelijke terugwerkende kracht. De datum van inwerkingtreding moet bijgevolg worden aangepast.

*

⁷⁰ *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1746/1, 13.

1. En application de l'article 84, § 1, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DES PROPOSITIONS DE LOI

2. Les propositions de loi soumises pour avis concernent les actions collectives dans le cadre des relations de travail. En premier lieu, il s'agit de la grève (proposition 73.413/1 et proposition 73.414/1). En outre, il est également fait référence à d'autres actes collectifs des travailleurs visant à ralentir, à perturber ou à modifier les activités et processus de travail normaux. Enfin, l'action collective qui émane de l'employeur (dans la proposition 73.414/1) vise la grève patronale (également : « lock-out »).

3. Selon les développements de la proposition 73.413/1, cette dernière s'applique aux travailleurs salariés, aux indépendants et aux titulaires de professions libérales. Elle prévoit que la liberté de travailler et la liberté d'accéder sans entrave à son lieu de travail sont garantis à chacun (article 2). La proposition précise que ces libertés impliquent pour chaque travailleur le droit de pouvoir accéder librement à son lieu de travail, d'y circuler et d'y accomplir ses activités professionnelles, même lorsque d'autres font grève (article 3).

L'atteinte illégitime ou disproportionnée portée volontairement à l'exercice de ces libertés est interdite et en cas de violation, le tribunal de première instance statue en référé pour ordonner sans délai la fin de l'atteinte (article 4). Quiconque entrave l'exercice de la liberté de travailler sera puni d'une peine d'emprisonnement de huit jours à deux mois et d'une amende de vingt-six à cinq cents euros (article 5).

4. La proposition 73.414/1 concerne les travailleurs et les employeurs des secteurs privé et public, à l'exception de ceux relevant de secteurs dans lesquels l'action collective est interdite. La proposition contient une série de dispositions plutôt générales relatives au droit d'action collective et aux restrictions à l'action collective, au droit de travailler et à l'articulation avec d'autres droits fondamentaux et libertés qui, selon les développements de la proposition, s'inspirent en partie de dispositions de la Charte sociale européenne (CSE). Ces dispositions sont contenues dans les chapitres 2 (à tout le moins dans le deuxième 'chapitre 2') à 5.

Le chapitre 6 concerne les infractions pénales en cas d'action collective.

Le chapitre 7 règle l'exercice du droit d'action collective. L'exercice de ce droit peut être réglé par un accord social. La proposition contient une procédure à suivre en l'absence d'un tel accord social, prévoyant un préavis écrit, un délai de préavis de quatorze jours civils minimum

¹ S'agissant chaque fois d'une proposition de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

et l'obligation de s'efforcer de se concilier avec la partie visée par le préavis. Aucune action collective n'est autorisée sans un procès-verbal de non-conciliation rédigé par un conciliateur social.

Le chapitre 8 contient les règles de responsabilité et d'autres obligations dans le contexte de l'action collective.

APERÇU DU CADRE JURIDIQUE

5. La section de législation donne ci-dessous tout d'abord un aperçu du cadre juridique général des parties A à E (points 6 à 10). Ce cadre est ensuite appliqué aux propositions à l'examen à partir du point 11.

A. Cadre général relatif au droit de grève et au droit de grève patronale

6.1. Ainsi que le Conseil d'État, section de législation, l'a confirmé dans des avis antérieurs², le droit de grève est expressément garanti, dans l'ordre juridique belge sur le fondement de l'article 8, paragraphe 1, d), du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et de l'article 6, 4°, de la CSE révisée. Le droit de grève a par ailleurs été déduit, par la Cour européenne des droits de l'homme, de l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme³. L'attention sera, le cas échéant, également attirée sur l'existence de l'article 28 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

6.2. L'article 8 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels garantit la liberté syndicale. L'article 8, paragraphe 1, de ce Pacte prévoit que les États parties s'engagent à assurer :

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

6.3. L'article 6 de la CSE (révisée) concerne le « droit de négociation collective ». Il fait partie de la partie II de cette charte et s'énonce comme suit :

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

1. à favoriser la consultation paritaire entre travailleurs et employeurs ;

² Avis C.E. 39.942/AG du 18 avril 2006 sur une proposition de loi 'visant à garantir un service minimum dans le cadre des missions de service public et des missions d'intérêt général' de même que sur un amendement n° 1 à cette proposition (*Doc. parl.*, Chambre, 2003-2004, n° 51-604/3, pp. 3-13) ; avis C.E. 52.360/4/AG du 6 novembre 2013 sur une proposition d'ordonnance 'modifiant l'ordonnance du 19 juillet 1990 portant création de l'Agence Bruxelles-Propreté en vue d'instaurer un service d'urgence d'enlèvement des immondices en cas de conflit social au sein de Bruxelles-Propreté' ; avis C.E. 61.570/4 du 14 juin 2017 sur un avant-projet devenu la loi du 29 novembre 2017 'relative à la continuité du service de transport ferroviaire de personnes en cas de grève' (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-17, n° 2650/1, pp. 36 à 50), observation 11 ; avis C.E. 64.117/1 du 11 octobre 2018 sur un avant-projet devenu la loi du 23 mars 2019 'concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire' (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, n° 54-3351/1).

³ Cour eur. D.H., 21 avril 2009, arrêt *Enerji Yapi-Yol Sen c. Turquie*.

2. à promouvoir, lorsque cela est nécessaire et utile, l'institution de procédures de négociation volontaire entre les employeurs ou les organisations d'employeurs, d'une part, et les organisations de travailleurs, d'autre part, en vue de régler les conditions d'emploi par des conventions collectives ;

3. à favoriser l'institution et l'utilisation de procédures appropriées de conciliation et d'arbitrage volontaire pour le règlement des conflits du travail ;

et reconnaissent :

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

6.4. Outre le droit de négociation et d'action collectives, la CSE contient à l'article G de la partie V des règles relatives aux restrictions aux droits fondamentaux garantis par la CSE. L'article concerné s'énonce comme suit :

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

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

Conformément à l'article N de la partie VI de la CSE, «[l]'annexe à la présente Charte fait partie intégrante de celle-ci ». Cette annexe contient la disposition suivante à propos de l'article 6, paragraphe 4, de la charte :

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

6.5. Contrairement à la grève, le droit d'action collective pour les employeurs sous la forme du lock-out n'est pas mentionné explicitement dans le texte de l'article 6, paragraphe 4, de la CSE. Selon le Comité européen des droits sociaux, un tel droit doit pourtant être lu dans la Charte : ⁴

« L'article 6§4 garantit le droit de grève et le droit de l'exercice du lock-out ⁵.

[S]i la Charte reconnaît, par le paragraphe 4 de son article 6, le droit des travailleurs et des employeurs de recourir à des actions collectives en cas de conflit d'intérêts ⁶, elle ne saurait faire obstacle à l'existence d'un cadre légal de l'exercice du lock-out, comme

⁴ *Digest* de jurisprudence du Comité européen des Droits sociaux, 2022, p. 89.

⁵ *Note du texte cité* : Conclusions I (1969), Observation interprétative de l'article 6§4

⁶ *Note du texte cité* : Conclusions VIII (1984), Observation interprétative de l'article 6§4

d'ailleurs du droit de grève, sous réserve que ni la loi ni la jurisprudence n'aboutissent à mettre en cause l'existence même du droit ainsi reconnu ⁷.

(...)

[L]a Charte n'implique pas nécessairement que la législation et la jurisprudence établissent une identité juridique complète entre le droit de grève – qu'elle cite d'ailleurs expressément et qui est reconnu comme un droit fondamental par plusieurs Constitutions des États membres – et la pratique du lock-out ⁸. Dès lors, (...) il ne peut être fait grief à un État partie à la Charte de ne pas avoir adopté de dispositions législatives instituant un régime juridique du lock-out ⁹. [D]'autre part, (...) les juridictions compétentes peuvent apporter certaines limitations à l'exercice du lock-out dans les cas d'espèce ou celui-ci revêt notamment les caractères d'un abus de droit ou est dépourvu de justifications tirées soit de circonstances de force majeure, soit de la désorganisation de l'entreprise par l'action collective des travailleurs » ¹⁰.

6.6. L'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme garantit la liberté de réunion et la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'y affilier pour la défense de ses intérêts.

Dans l'arrêt n° 78/2023 du 17 mai 2023, la Cour constitutionnelle a résumé la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme à ce sujet comme suit : ¹¹

« Selon la Cour européenne des droits de l'homme, l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme protège la liberté syndicale en tant qu' 'élément essentiel du dialogue social entre travailleurs et employeurs' (CEDH, grande chambre, 9 juillet 2013, *Sindicatul 'Păstorul cel Bun' c. Roumanie*, ECLI:CE:ECHR:2013:0709JUD000233009, § 130). La Cour a notamment estimé 'compte tenu des évolutions du monde du travail, qu'en principe et mis à part des cas très particuliers, le droit de mener des négociations collectives avec l'employeur est devenu l'un des éléments essentiels du droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts' (*ibid.*, § 135; CEDH, grande chambre, 12 novembre 2008, *Demir et Baykara c. Turquie*, ECLI:CE:ECHR:2008:1112JUD003450397, § 154).

(...)

Du reste, la liberté garantie par l'article 11 doit être interprétée à la lumière des libertés garanties par les articles 9 et 10 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH, plénière, 13 août 1981, *Young, James et Webster c. Royaume-Uni*, ECLI:CE:ECHR:1981:0813JUD000760176, § 57; 2 juin 2022, *Straume c. Lettonie*, ECLI:CE:ECHR:2022:0602JUD005940214, §§ 89-90).

La Cour européenne des droits de l'homme a aussi précisé que le droit de 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' ainsi qu'un 'moyen d'assurer l'exercice effectif du droit de négociation collective » (CEDH, 21 avril 2009, *Enerji Yapi-Yol Sen c. Turquie*, ECLI:CE:ECHR:2009:0421JUD006895901, § 24), et qu'il est

⁷ Note du texte cité : Conclusions VIII (1984), Observation interprétative de l'article 6§4

⁸ Note du texte cité : Conclusions VIII (1984), Observation interprétative de l'article 6§4

⁹ Note du texte cité : Conclusions VIII (1984), Observation interprétative de l'article 6§4

¹⁰ Note du texte cité : Conclusions VIII (1984), Observation interprétative de l'article 6§4

¹¹ C.C., 17 mai 2023, n° 78/2023, B.27.2.

clairement protégé par l'article 11 de la Convention (CEDH, 8 avril 2014, *National Union of Rail, Maritime and Transport Workers c. Royaume-Uni*, ECLI:CE:ECHR:2014:0408JUD003104510, § 84 ; 2 octobre 2014, *Veniamin Tymoshenko et autres c. Ukraine*, ECLI:CE:ECHR:2014:1002JUD004840812, § 78).

La Cour reconnaît toutefois que le droit de grève n'a pas de caractère absolu. Il peut être soumis à certaines conditions et faire l'objet de certaines restrictions (CEDH, 21 avril 2009, *Enerji Yapi-Yol Sen c. Turquie*, ECLI:CE:ECHR:2009:0421JUD006895901, § 32).

(...) ».

La Cour de cassation vise également les articles 10 et 11 de la CEDH comme fondement du droit de grève et du droit de manifester. Selon la Cour, ces droits ne sont pas absolus et (...) « leur exercice peut être soumis à des restrictions, pour autant que celles-ci répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général et ne puissent être considérées comme une intervention démesurée et intolérable portant atteinte à la substance de ces droits protecteurs »¹².

6.7. Dans son avis 52.360/4/AG du 26 novembre 2013, l'assemblée générale de la section de législation a également formulé les observations suivantes :

« Il convient par ailleurs d'avoir égard, tant en ce qui concerne la détermination des contours du droit de grève qu'en ce qui concerne la question des limitations dont il peut faire l'objet, aux prises de position des organes qui, au sein de l'Organisation Internationale du Travail (O.I.T.), sont chargés du contrôle du respect des règles édictées par cette organisation internationale¹³, spécialement de la Convention n° 87 du 9 juillet 1948 'sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical' et de la Convention n° 98 du 1^{er} juillet 1949 'sur le droit d'organisation et de négociation collective'¹⁴ »¹⁵.

La Cour constitutionnelle renvoie également dans sa jurisprudence aux points de vue de ces organes¹⁶.

Toutefois, il y a lieu d'attirer l'attention sur le fait que l'Organisation internationale du travail a récemment demandé à la Cour internationale de justice de juger si le droit de grève est protégé par la Convention n° 87¹⁷.

¹² Cass., 7 janvier 2020, P.19.0804.N, B. P. V.

¹³ *Note de bas de page dans le texte cité* : On constate d'ailleurs que la Cour européenne des droits de l'homme fait souvent référence aux prises de position des organes de surveillance de l'O.I.T. lorsqu'il s'agit d'interpréter, dans le domaine des droits syndicaux, l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme. (Cour eur. D.H., arrêt *Wilson, National Union of Journalists et autres c. Royaume-Uni* du 11 juillet 2002, § 48 ; arrêt *Danilenkov et autres c. Fédération de Russie* du 30 juillet 2009, § 123 ; arrêt *Vödur Olafsson c. Islande* du 27 avril 2010, § 53).

¹⁴ *Note de bas de page dans le texte cité* : Ces organes sont le Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du B.I.T. et la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations de l'O.I.T.

¹⁵ Avis C.E. 52.360/4/AG du 26 novembre 2013 sur une proposition d'ordonnance 'modifiant l'ordonnance du 19 juillet 1990 portant création de l'Agence Bruxelles-Propreté en vue d'instaurer un service d'urgence d'enlèvement des immondices en cas de conflit social au sein de Bruxelles-Propreté'.

¹⁶ Voir notamment : C.C., 14 mai 2020, n° 67/2020, B.6.8 ; C.C., 15 juillet 2021, n° 107/2021, B.57.7 ; C.C., 17 mai 2023, n° 78/2023, B.27.8.

¹⁷ *Requête pour avis consultatif*, 13 novembre 2023, disponible sur <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/191/191-20231110-req-01-00-bi.pdf>.

6.8. Dans la mesure où le droit de négociation collective est soumis à des conditions ou précisions concrètes, l'article 23 de la Constitution devra toujours être pris en considération.

Il ressort de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle que l'article 23, alinéas 2 et 3, 1^o, de la Constitution oblige le législateur compétent à garantir le droit de négociation collective et à déterminer les conditions d'exercice de ce droit. L'obligation de *standstill* qui y est inscrite s'oppose à ce que le législateur compétent réduise sensiblement le niveau de protection offert par le droit de négociation collective, sans que soient présents à cette fin des motifs liés à l'intérêt général. De manière plus générale, cette disposition, combinée avec les dispositions de droit international précitées, s'oppose à ce que le droit de grève soit atteint dans sa substance même.

À cet égard, on peut relever la jurisprudence de la Cour constitutionnelle concernant le service minimum en cas de grèves dans le secteur du transport ferroviaire. La Cour a apprécié si le droit de négociation collective était atteint dans sa substance même ¹⁸. En outre, il a été constaté à cet égard que les dispositions ne violaient pas le principe de *standstill* de l'article 23 de la Constitution au motif que, indépendamment encore de la question de savoir s'il était question d'un recul significatif du niveau de protection du droit de négociation collective, ces dispositions reposaient sur des motifs d'intérêt général ¹⁹.

En ce qui concerne le service minimum chez De Lijn, « [i]l convient d'examiner si les mesures litigieuses sont pertinentes et proportionnées au regard des objectifs poursuivis et, en particulier, si ces mesures, considérées isolément ou ensemble, n'atteignent pas la liberté syndicale ou le droit de négociation collective dans leur substance » ²⁰, la proportionnalité du régime ayant ensuite notamment encore été vérifiée à cet effet sur la base de différents aspects du régime, parmi lesquels le délai de préavis de grève minimal, l'obligation de déclaration préalable incombant aux membres du personnel, les sanctions disciplinaires éventuelles en cas de méconnaissance des dispositions et l'interdiction d'entraver la fourniture de l'offre de services adaptée.

B. Le droit de grève et l'entrave à l'accès au lieu de travail pour les travailleurs non grévistes

7.1. Un certain nombre de dispositions des propositions de loi soumises pour avis limitent expressément la mesure dans laquelle le droit d'action collective, en particulier le droit de grève, peut conduire à ce que d'autres personnes soient empêchées d'accéder à leur lieu de travail ou d'exercer leurs activités. Elles visent plus particulièrement l'utilisation de piquets de grève comme forme spécifique d'action collective.

7.2. Le Comité européen des droits sociaux déclare à propos des piquets de grève dans le cadre de l'article 6, paragraphe 4, de la CSE : ²¹

¹⁸ C.C., 14 mai 2020, n° 67/2020, B.14.

¹⁹ C.C., 14 mai 2020, n° 67/2020, B.33.

²⁰ C.C., 17 mai 2023, n° 78/2023, B.35.

²¹ CEDS, 13 septembre 2011, n° 59/2009, CES, CGSLB, CSC, FGTVB / Belgique.

« 29. L'article 6§4 de la Charte révisée comprend non seulement le droit de cesser le travail, mais encore, entre autres, celui de participer à des piquets de grève. Ces deux composantes méritent par conséquent le même degré de protection ».

En ce qui concerne les limites du droit, en particulier lorsqu'il est fait usage d'intimidation et/ou de violence, le Comité déclare : ²²

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

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

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

Dès lors que les grèves qui sont liées à ce type de comportements ne relèvent pas de la protection de l'article 6, paragraphe 4, de la CSE, des restrictions peuvent être largement admises.

Alors que, dans d'autres cas, les limitations au droit de grève font l'objet d'un contrôle, un contrôle de proportionnalité s'ensuit et il faut vérifier si les restrictions « sont nécessaires pour garantir le respect des droits et des libertés d'autrui ou pour protéger l'ordre public, la sécurité nationale, la santé publique ou les bonnes mœurs » ²³. Eu égard notamment aux observations formulées ci-après, il apparaît que la liberté de travailler peut être considérée comme un tel objectif.

7.3. Le Comité de liberté syndicale du conseil d'administration du Bureau international du travail a déclaré à propos des piquets de grève notamment ce qui suit : ²⁴

« 938. Le comité a jugé légitime une disposition légale interdisant aux piquets de grève de troubler l'ordre public et de menacer les travailleurs qui poursuivraient leurs occupations.

(...)

939. Le seul fait de participer à un piquet de grève et d'inciter fermement, mais pacifiquement, les autres salariés à ne pas rejoindre leur poste de travail ne peut être

²² CEDS, 13 septembre 2011, n° 59/2009, CES, CGSLB, CSC, FGTB / Belgique.

²³ Voir l'observation 6.4.

²⁴ « Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT », publié sous le titre « La Liberté syndicale. Compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale », sixième édition (2018), p. 176. Voir aussi « Étude d'ensemble sur les conventions fondamentales concernant les droits au travail à la lumière de la Déclaration de l'O.I.T. sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, 2008 – rapport III (partie 1b) », Conférence internationale du travail, 101^e session, 2012, publiée sous le titre « Donner un visage humain à la mondialisation », pp. 61-62, § 149.

considéré comme une action illégitime. Il en va toutefois autrement lorsque le piquet de grève s'accompagne de violences ou d'entraves à la liberté du travail par contrainte exercée sur les non-grévistes, actes qui, dans beaucoup de pays, sont punis par la loi pénale.

(...)

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

7.4. La Cour constitutionnelle a admis – dans le contexte de l'emploi public – que le législateur ou le législateur décretal peut instaurer à l'égard de membres du personnel une interdiction de prendre des mesures visant à entraver la fourniture de l'offre de services minimum. Ainsi, dans son arrêt n° 78/2023 du 17 mai 2023, la Cour a jugé ce qui suit : ²⁵

« B.59. Il ressort des travaux préparatoires que l'interdiction consacrée par la disposition précitée concerne les mesures qui visent à entraver la fourniture de l'offre de transport adaptée, ce qui inclut le blocage de l'accès aux lieux de travail, des outils de travail et des infrastructures, ainsi que les actes violents à l'encontre des membres du personnel qui souhaitent travailler ou à l'encontre des usagers, mais qu'elle ne porte pas préjudice à la possibilité d'organiser des piquets de grève pacifiques ou d'autres actions de sensibilisation pacifiques.

Cette interdiction est pertinente au regard des objectifs mentionnés en B.3.2, dès lors qu'elle tend à permettre la fourniture d'une offre de transport adaptée en cas de grève.

B.60. Si, comme le soutiennent les parties requérantes, il est de la nature même de la grève de perturber le fonctionnement normal de l'entreprise concernée, il reste que le mécanisme qu'instaure le décret attaqué vise à permettre la fourniture d'une offre de service adaptée, compte tenu des membres du personnel disponibles qui, sur une base volontaire, ont choisi de ne pas participer à la grève, dans un service public qui est d'une importance primordiale, tel que le transport en commun urbain et vicinal. Dans ce contexte, une interdiction de bloquer ou d'entraver le fonctionnement des infrastructures de transport est une mesure pertinente en vue de réaliser l'objectif poursuivi.

L'interdiction prévue à l'article 32ter, § 5, du décret du 31 juillet 1990 n'empêche pas les travailleurs grévistes d'organiser des piquets de grève pacifiques, afin de convaincre les autres travailleurs de rejoindre le mouvement de grève en cours. Par ailleurs, les organisations syndicales peuvent s'employer à convaincre les membres du personnel qui relèvent des catégories professionnelles opérationnelles essentielles de rejoindre la grève jusqu'à 72 heures avant le jour de grève.

B.61. En conséquence, l'interdiction d'entraver la fourniture de l'offre de transport adaptée n'entraîne pas une ingérence disproportionnée dans les droits des travailleurs concernés ».

²⁵ C.C., 17 mai 2023, n° 78/2023. Dans le même sens : C.C., 14 mai 2020, n° 67/2020, B.27.-B.30.

C. La possibilité d'infliger des sanctions

8.1. En ce qui concerne l'imposition de sanctions dans le contexte d'une grève, le Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du Bureau international du travail a écrit notamment ce qui suit ²⁶:

« 951. Imposer des sanctions à des syndicats parce qu'ils ont mené une grève légitime, constitue une grave violation des principes de la liberté syndicale.

(...)

953. Nul ne devrait faire l'objet de sanctions pour avoir déclenché ou tenté de déclencher une grève légitime.

(...)

954. Aucun travailleur participant à une grève de façon pacifique ne devrait être passible de sanctions pénales.

(...)

955. Des sanctions pénales ne devraient être imposées que si, dans le cadre d'une grève, des actes de violence contre les personnes et les biens ou d'autres graves violations du droit pénal ordinaire sont commis, et cela sur la base des lois et règlements qui sanctionnent de tels actes.

(...)

B. En cas d'abus dans l'exercice du droit de grève

965. Les principes de la liberté syndicale ne protègent pas les abus dans l'exercice du droit de grève qui constituent des actions de caractère délictueux.

(...)

966. Des sanctions pénales ne devraient pouvoir être infligées pour faits de grève que dans les cas d'infraction à des interdictions de la grève conformes aux principes de la liberté syndicale. Toute sanction infligée en raison d'activités liées à des grèves illégitimes devrait être proportionnée au délit ou à la faute commis, et les autorités devraient exclure le recours à des mesures d'emprisonnement contre ceux qui organisent une grève pacifique ou y participent.

(...)

968. Des amendes équivalant à un montant de 500 à 1000 salaires minimum par jour de grève abusive risquent d'avoir un effet d'intimidation sur les syndicats et d'inhiber leurs légitimes actions de revendication syndicale, d'autant que l'annulation de l'amende est subordonnée au non déclenchement d'une nouvelle grève qui serait considérée comme abusive.

(...)

C. En cas de grève pacifique

970. Les autorités ne devraient pas recourir aux mesures d'arrestation et d'emprisonnement en cas d'organisation ou de participation à une grève pacifique, et d

²⁶ « Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT », publié sous le titre « La Liberté syndicale. Compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale », sixième édition (2018), pp. 178-182.

telles mesures comportent de graves risques d'abus et de sérieux dangers pour la liberté syndicale.

(...)

971. Nul ne devrait pouvoir être privé de liberté ni faire l'objet de sanctions pénales pour le simple fait d'avoir organisé une grève pacifique ou d'y avoir participé.

(...)

972. Des sanctions pénales ne sont envisageables que si des actes de violence contre des personnes ou des biens ou d'autres violations du droit commun prévues dans les dispositions légales sanctionnant de tels actes ont été commis pendant la grève ».

8.2. La Commission d'experts de l'Organisation internationale du travail a indiqué dans une étude de 2012 à ce sujet :

« Sanctions

157. Les principes élaborés par les organes de contrôle en matière de droit de grève ne valent que pour les grèves licites, conduites conformément aux dispositions de la législation nationale, pour autant que celles-ci soient elles-mêmes conformes aux principes de la liberté syndicale. Ils ne couvrent pas l'exercice abusif ou illégal du droit de grève, qui peut prendre diverses formes et qui peut faire l'objet de certaines sanctions. Si la grève est déclarée illégale par l'autorité judiciaire compétente sur la base de dispositions législatives qui sont conformes avec les principes de la liberté syndicale, des sanctions disciplinaires proportionnées peuvent être prononcées contre les grévistes (par exemple des réprimandes, des suppressions de prime, etc.)^[...]. La question de la détermination du caractère légal ou non de la grève est dès lors centrale. [...]

Sanctions pénales

158. La plupart des législations qui restreignent ou interdisent le droit de grève prévoient diverses sanctions à l'encontre des travailleurs et des syndicats qui enfreignent cette interdiction, en ce compris des sanctions pénales^(...). La commission n'a cependant cessé de souligner qu'un travailleur ayant participé à une grève d'une manière pacifique n'a fait qu'user d'un droit essentiel et, par conséquent, ne doit pas être passible de sanctions pénales et que, ainsi, aucune peine d'amende ou de prison ne peut être encourue; que de telles sanctions ne sont envisageables que si, à l'occasion de la grève, des violences contre les personnes ou les biens, ou d'autres infractions graves de droit pénal sont commises, et ce exclusivement en application des textes punissant de tels faits, notamment du Code pénal (par exemple en cas de non-assistance à personne en danger, de blessures volontaires, ou de dommages délibérément causés à la propriété). [...] ».

8.3. La Cour européenne des droits de l'homme a jugé que des sanctions pénales infligées pour avoir bloqué la voie publique, même dans le cadre d'une action syndicale, ne violaient pas l'article (10 et l'article) 11 de la C.E.D.H.²⁷. Une amende infligée à un enseignant relevant du statut de fonctionnaire n'a pas non plus été considérée comme contraire à l'article 11 de la C.E.D.H.²⁸.

²⁷ Cour eur. D.H., 5 mars 2009, n° 31684/05, *Barraco / France*. Voir également Cour eur. D. H., 15 octobre 2015, n° 37553/05, *Kudrevičius e.a. / Lituanie*.

²⁸ Cour eur. D.H., 14 décembre 2023, nos 59433/18, 59477/18, 59481/18 et 59494/18, *Humpert e.a. / Allemagne*.

8.4. Le refus d'exécuter ou de faire exécuter les mesures, prestations ou services, en contravention à la loi du 19 août 1948 'relative aux prestations d'intérêt public en temps de paix', est puni d'une sanction de niveau 2 conformément à l'article 207 du Code pénal social.

8.5. Dans le cadre de dispositifs relatifs au service minimum en cas d'actions de grève, la Cour constitutionnelle a admis qu'en cas de méconnaissance de certaines obligations par le travailleur concerné, une sanction disciplinaire peut être infligée ²⁹.

D. Conditions du droit de grève

9.1. La question peut se poser de savoir dans quelle mesure le droit de grève peut être soumis à des conditions (« Conditions préalables »). À ce sujet, le Comité de la liberté syndicale a estimé ce qui suit ³⁰ :

« 793. L'on ne saurait considérer comme attentatoire à la liberté syndicale une législation prévoyant le recours aux procédures de conciliation et d'arbitrage (volontaire) dans les conflits collectifs en tant que condition préalable à une déclaration de grève, pour autant que le recours à l'arbitrage ne présente pas un caractère obligatoire et n'empêche pas, en pratique, le recours à la grève.

(...)

795. Les procédures de conciliation et de médiation doivent avoir pour seule finalité de faciliter la négociation et elles ne devraient donc pas être si complexes ou entraîner des délais si longs qu'une grève licite devienne impossible en pratique ou soit privée de toute efficacité.

(...)

799. L'obligation de donner un préavis à l'employeur ou à son organisation avant de déclencher une grève peut être considérée comme admissible, pour autant que le préavis soit raisonnable.

(...)

801. L'imposition d'un préavis de vingt jours n'est pas contraire aux principes de la liberté syndicale dans les services d'intérêt social ou public.

(...)

803. Les informations à mentionner dans un préavis de grève doivent être raisonnables ou interprétées de façon raisonnable et les injonctions qui peuvent en découler ne doivent pas être utilisées de manière à rendre virtuellement impossible l'activité syndicale légitime.

(...) ».

²⁹ C.C., 14 mai 2020, B.21-B.26 ; C.C., 17 mai 2013, n° 78/2023, B.51-B.57.

³⁰ « Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT », publié sous le titre « La Liberté syndicale. Compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale », sixième édition (2018), pp. 149-151.

9.2. À cet égard, la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations de l'Organisation internationale du travail a indiqué ce qui suit ³¹ :

« Epuisement des procédures préalables (conciliation, médiation et arbitrage volontaire)

144. Un nombre important de pays imposent une notification préalable de la grève aux autorités administratives ou à l'employeur et/ou l'obligation d'avoir recours à des procédures de conciliation et d'arbitrage volontaire préalables dans les différends collectifs avant de pouvoir déclencher une grève. De l'avis de la commission, ces procédures devraient cependant avoir pour seule finalité de faciliter la négociation et ne devraient pas être si complexes ou entraîner des délais si longs qu'une grève licite devienne impossible ou soit privée de toute efficacité. En ce qui concerne la durée des procédures de conciliation et d'arbitrage préalables, la commission a considéré, par exemple, qu'imposer une durée allant au-delà de 60 jours ouvrables, en tant que condition préalable à l'exercice d'une grève légale, était susceptible de rendre difficile, voire impossible, l'exercice du droit de grève. Dans d'autres cas, elle a proposé de réduire le délai de médiation. La situation est également problématique lorsque les législations ne prévoient aucune limite de temps pour l'épuisement des procédures préalables et confèrent aux autorités le pouvoir de prolonger celles-ci à leur entière discrétion

Préavis, périodes de temporisation et durée de la grève

145. Un nombre important de pays connaît l'obligation de respecter un préavis ou une pause de réflexion avant le déclenchement d'une grève. Dans la mesure où elles sont conçues comme une étape destinée à encourager les parties à engager d'ultimes pourparlers avant le recours à la grève, de telles dispositions s'inscrivent dans l'éventail des mesures qui peuvent être prises pour encourager et promouvoir le développement de la négociation collective volontaire. Là encore, toutefois, le délai de préavis ne doit pas constituer un obstacle supplémentaire à la négociation, et devrait être d'autant plus court s'il s'ajoute à une procédure de médiation ou de conciliation préalable obligatoire déjà longue en elle-même. Par exemple, la commission a estimé qu'un préavis de 60 jours était excessif.

146. Enfin, dans certains cas, le préavis doit s'accompagner d'une information sur la durée de la grève, au risque pour les travailleurs ayant participé à une grève dont le préavis n'en précise pas la durée d'être sanctionnés. La commission estime que les travailleurs et leurs organisations devraient pouvoir déclarer une grève pour une durée indéterminée s'ils le souhaitent ».

9.3. Le Comité européen des droits sociaux a estimé en la matière ce qui suit ³² :

« Les périodes de préavis ou de *cooling-off* prévues dans le cadre des procédures de conciliation précédant une grève sont conformes à l'article 6§4 tant que leur durée est raisonnable ³³. Fixer à 30 jours le délai au terme duquel la médiation sera réputée avoir échoué et à partir duquel la grève pourra être déclenchée est excessif ³⁴.

³¹ « Étude d'ensemble sur les conventions fondamentales concernant les droits au travail à la lumière de la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, 2008 – rapport III (partie 1b) », Conférence internationale du travail, 101^e session, 2012, publiée sous le titre « Donner un visage humain à la mondialisation », pp. 59-60, §§ 144-146. Dans la citation, les notes de bas de page ont été omises dans un souci de lisibilité.

³² *Digest* de jurisprudence du Comité européen des Droits sociaux, 2022, p. 94.

³³ *Note de bas de page du texte cité*: Conclusions XIV-1 (1998), Cyprus.

³⁴ *Note de bas de page du texte cité*: Conclusions XVII-1 (2004), Czech Republic.³⁵ *Note de bas de page du texte cité*: Conclusions 2006, Italy.

Une obligation de notifier à l'employeur la durée des grèves affectant des services publics essentiels avant le début de l'action est également excessive³⁵. »

9.4. La Cour constitutionnelle a souligné que « l'ingérence dans l'exercice de la liberté syndicale et du droit de négociation collective doit être suffisamment claire et prévisible »³⁶.

Dans le cadre d'un régime relatif au service minimum en cas de grève des chemins de fer, la Cour constitutionnelle estime qu'un délai minimal de préavis de grève de huit jours ouvrables et l'obligation de déclaration préalable qui incombe à certains agents n'entraînent « pas une ingérence disproportionnée dans les droits des travailleurs concernés et, en particulier, ne font pas obstacle au dialogue social et à la concertation collective et n'atteignent pas la liberté syndicale et le droit de négociation collective dans leur substance »³⁷.

Dans un régime analogue relatif au service minimum chez De Lijn, la Cour a également considéré qu'il n'était pas non plus déraisonnable d'appliquer le même délai de huit jours ouvrables³⁸. De même, la Cour n'a en outre pas non plus formulé d'objection sur le délai minimum de 10 jours entre le préavis et la grève lorsqu'il s'agissait de régler le droit de grève des agents pénitentiaires³⁹.

9.5. La limitation du droit d'action collective par des accords sociaux est expressément prévue à l'article 6, paragraphe 4, de la CSE, qui fait référence au « droit des travailleurs et des employeurs à des actions collectives en cas de conflits d'intérêt, y compris le droit de grève, sous réserve des obligations qui pourraient résulter des conventions collectives en vigueur ».

Selon le Comité européen des droits sociaux, de tels accords peuvent contenir des clauses dites de paix sociale, du moins dans la mesure où celles-ci ressortent de manière assez claire et certaine de l'accord⁴⁰ :

« Les régimes de relations professionnelles dans lesquels la convention collective est réputée comporter une obligation de paix – et donc l'interdiction de toute grève – pendant la durée de la convention collective sont conformes à l'article 6§4⁴¹. L'obligation de paix doit cependant refléter avec certitude la volonté des partenaires sociaux et les parties à un litige doivent avoir la possibilité de recourir à un mécanisme de règlement des conflits conforme aux prescriptions de l'article 6§3 (voir supra)⁴² ».

³⁵ Note de bas de page du texte cité: Conclusions 2006, Italy.

³⁶ C.C., 14 mai 2020, n° 67/2020, B. 9.2 ; C.C., 17 mai 2023, n° 78/2023, B.30.2.

³⁷ C.C., 14 mai 2020, n° 67/2020, B.19.

³⁸ C.C., 17 mai 2023, n° 78/2023, B.40.

³⁹ C.C., 15 juillet 2021, n° 107/2021, B.68.2.

⁴⁰ *Digest* de jurisprudence du Comité européen des Droits sociaux, 2022, p. 93.

⁴¹ Note de bas de page du texte cité : Conclusions 2004, Norvège.

⁴² Note de bas de page du texte cité : Ibid.

E. Responsabilité dans le cadre de grèves

10.1. En ce qui concerne la responsabilité pénale et civile en cas de grève, le Comité européen des droits sociaux a observé ce qui suit ⁴³ :

« Le Comité a été d'avis qu'il n'y a pas violation de la Charte lorsqu'il est fait application de dispositions légales ou de principes consacrant la responsabilité pénale ou civile des membres individuels d'une organisation de travailleurs ou d'une organisation d'employeurs au cas où leur organisation aurait déclenché une action collective illégale, à condition bien entendu que la législation en la matière soit elle-même conforme à la Charte ».

10.2. Dans l'état actuel de la législation, les dispositions pénales ⁴⁴ et civiles ⁴⁵ ne contiennent en principe pas d'exceptions à l'égard de l'action collective des travailleurs ou des employeurs.

10.3. Dans son avis 52.522/AG du 19 février 2013, l'assemblée générale de la section de législation a notamment formulé les observations suivantes ⁴⁶ :

« Le 'caractère personnel de la peine' est un principe général du droit, qui est à la fois reconnu comme principe général du droit pénal belge (partiellement consacré, notamment, dans les articles 39 et 86 du Code pénal et dans l'article 20 du titre préliminaire du Code d'instruction criminelle) ⁴⁷, et déduit par la Cour eur. D.H. de la présomption d'innocence consacrée à l'article 6, paragraphe 2, de la CEDH ⁴⁸. Pour l'essentiel, ce principe implique qu'une sanction ayant un caractère pénal ne peut être prononcée que pour un comportement incriminé par la loi qui est imputable à la personne elle-même, et non pas en raison du comportement d'une autre personne. C'est pourquoi le juge doit considérer, sur la base de sa conviction, que le condamné a commis les faits mis à sa charge ⁴⁹, et ne peut pas se fonder sur une prétendue présomption légale de culpabilité ⁵⁰, ni considérer que le fait a pu être commis par une autre personne ⁵¹.

C'est ainsi que dans deux arrêts ⁵², la Cour constitutionnelle a considéré que le principe fondamental du caractère personnel de la peine s'oppose à une présomption légale selon laquelle le commettant est pénalement responsable des actes de son préposé.

Ainsi qu'il a été développé dans les n^{os} 7 à 10 du présent avis, la section de législation estime, à titre principal, que l'interdiction ou la dissolution d'une association ou

⁴³ CEDS, Conclusion I du 31 mai 1969, Observation interprétative de l'art. 6, § 4, de la CSE, h), ESCEX 1969, p. 39.

⁴⁴ Voir entre autres Cass., 7 janvier 2020, P.19.0804.N, B. P. V., et Cass. 23 mars 2022, P.21.1500.F, H.D., J.-Y., P. e.a.

⁴⁵ Voir entre autres, Cass., 12 décembre 2022, C.18.0533.F, Skeyes / Ryanair Designated Activity Company, JLMB 2023, n° 17, pp. 736-745.

⁴⁶ Avis C.E. 52.522/AG donné le 19 février 2013 sur une proposition de loi 'modifiant la loi du 29 juillet 1934 interdisant les milices privées en vue d'interdire les groupements non démocratiques', obs. 29 (*Doc. parl.*, Chambre, 2010-11, n° 809/8).

⁴⁷ *Note de bas de page du texte cité* : Voy. notamment Cass. 24 avril 2012, AR P111061N.

⁴⁸ *Note de bas de page du texte cité* : Arrêt E.L., R.L. et J.O.-L. c. Suisse, 29 août 1997, § 53.

⁴⁹ *Note de bas de page du texte cité* : Cass. 13 mars 2008, AR D070012N.

⁵⁰ *Note de bas de page du texte cité* : Cass. 3 novembre 1992, AR 4699; Cass. 26 octobre 1994, AR P94752F.

⁵¹ *Note de bas de page du texte cité* : Cass. 12 janvier 1989, AR 2959.

⁵² *Note de bas de page du texte cité* : C.C., 20 février 2002, n° 38/2002 et C.C., 15 octobre 2002, n° 147/2002.

d'un groupement ne peut concerner que des associations ou groupements qui, en tant que tels, en raison de leur but ou de la nature des activités qui les caractérisent d'une manière essentielle, font un usage abusif de la liberté d'association. À titre subsidiaire, et au regard du principe de la personnalité des peines ci-avant rappelé, la section de législation estime encore devoir formuler les considérations suivantes.

Dans la mesure où une association de fait pourrait être considérée comme interdite ou punissable uniquement en raison du comportement d'un ou de plusieurs de ses membres, et dans la mesure où, ensuite, une autre personne qui n'a pas adopté ce comportement mais qui fait ou a fait simplement partie d'une telle association de fait serait également punissable, cette dernière incrimination peut poser problème au regard du principe du caractère personnel de la peine. Tel sera à tout le moins le cas s'il n'est pas indiqué avec suffisamment de précision en quoi consiste le comportement personnel répréhensible ou si cette personne ne pouvait pas évaluer au préalable le caractère prohibé des activités de l'association de fait. Il en irait notamment ainsi dans le cas de situations où un groupement de fait serait considéré comme interdit sur le fondement d'actions ponctuelles et pas nécessairement prévisibles⁵³ ».

10.4. Dans l'avis 70.264/VR, la section de législation a observé ce qui suit⁵⁴ :

« Aux termes de l'article 5 de la proposition,

'[l]es organisations agréées des travailleurs sont responsables des actes commis par leurs affiliés lorsqu'ils agissent dans le cadre d'un mouvement initié ou reconnu par ladite organisation'.

[...]

Dans un deuxième temps, la section de législation n'aperçoit pas plus ce que recouvre cette responsabilité 'pour les actes commis' par les affiliés de ces organisations 'dans le cadre de ces mouvements'. S'agit-il de responsabilité à la fois civile et pénale dont

⁵³ Note de bas de page du texte cité : Voy., *a contrario*, la manière dont la Cour constitutionnelle a justifié la compatibilité de l'article 22 de la loi anti-racisme avec le principe de la légalité en matière criminelle (C.C., n°17/2009, 12 février 2009, B.82.1 et suiv. et spéc. B.82.7 : « Il s'ensuit que la disposition attaquée n'exige pas que le prévenu prône lui-même de manière manifeste et répétée la discrimination ou la ségrégation pour qu'il soit punissable. Il suffit qu'il fasse partie du groupement ou de l'association en question, ou qu'il lui prête son concours, sciemment et volontairement. Ainsi qu'il a été mentionné en B.82.2 à B.82.5, la disposition attaquée exige cependant, par l'utilisation des mots 'de manière manifeste et répétée', qu'il soit évident pour la personne qui fait partie de ce groupement ou de cette association ou lui prête son concours que ce groupement ou cette association prône la discrimination ou la ségrégation fondée sur l'un des motifs mentionnés dans la loi anti-racisme ».

Dans le même arrêt, la Cour constitutionnelle a justifié en ces termes la compatibilité de l'article 22 précité avec l'article 6, § 2, de la Convention européenne des droits de l'Homme :

« B.86.1. Dans la huitième branche du onzième moyen, les parties requérantes dénoncent la violation de la présomption d'innocence inscrite à l'article 6.2 de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.86.2. Le grief se fonde sur une lecture erronée de l'incrimination. La disposition attaquée punit le fait de faire partie d'un groupement ou d'une association ou de lui prêter son concours et non le fait de prôner de manière manifeste et répétée la discrimination ou la ségrégation fondée sur l'un des motifs mentionnés dans la loi anti-racisme. L'incrimination de la disposition attaquée ne repose dès lors pas sur la présomption selon laquelle le prévenu aurait incité à la discrimination ou à la ségrégation, mais sur une preuve d'affiliation ou de coopération à un groupement ou à une association ».

Voy. également, et toujours *a contrario*, la manière dont la Cour constitutionnelle a justifié la compatibilité de l'article 324ter du Code pénal avec le principe de la légalité en matière criminelle (C.C., n°116/2005, 30 juin 2005)

⁵⁴ Avis C.E. 70.264/VR du 3 décembre 2021 sur une proposition de loi 'accordant la personnalité juridique aux organisations représentatives des travailleurs et des agents des services publics', obs. 9 (*Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 55-1997/002).

devra répondre l'organisation syndicale ? Les proposants envisagent-ils tous les actes, délictuels ou non, commis par un affilié et comment l'affiliation de l'auteur de ces actes sera-t-elle connue et donc déterminée ? Ou tout acte commis par un participant à ce mouvement, sera-t-il présumé commis par 'un affilié' dont l'organisation aura à répondre devant les juridictions civiles et pénales ?

Le dispositif ainsi proposé manque cruellement de précision sur ces différents points. Mais les justifications sur lesquelles il repose font plus fondamentalement encore défaut. La question de savoir en quoi l'application du droit commun de la responsabilité civile et pénale ne suffit pas à rencontrer les actes délictuels ayant éventuellement causés préjudice qu'il s'agisse d'un préjudice causé à un employeur ou à une quelconque personne tierce, n'est nullement abordée dans les développements.

Or ce point est crucial en tant qu'au regard des obligations qui incombent, sur le plan européen et international, à l'État belge, ce type de mesures risquent d'être considérées comme une entrave à l'exercice du droit à la liberté syndicale [...] dès lors qu'elles emporteraient un frein, dans le chef des organisations syndicales, à l'organisation de manifestations ou grèves [...] alors que ces dernières constituent souvent les actions ultimes qu'une organisation syndicale est en mesure d'entreprendre pour faire bouger les lignes d'une négociation collective au niveau de l'entreprise, du secteur ou au niveau national ».

EXAMEN DES PROPOSITIONS

OBSERVATIONS ÉMISES À LA LUMIÈRE DU CADRE JURIDIQUE ÉVOQUÉ (DE A À E)

Proposition 73.413/1

11. L'article 2 de la proposition 73.413/1 dispose que « [l]a liberté de travailler, la liberté d'accéder sans entrave à son lieu de travail sont garantis » à chacun. Conformément à l'article 3, ces libertés impliquent « pour chaque travailleur le droit de pouvoir accéder librement à son lieu de travail, d'y circuler et d'y accomplir ses activités professionnelles, même en cas de grève de ses collègues ».

Dans les développements de la proposition, il est observé que cette dernière souhaite « inscrire dans le droit positif belge le droit d'exercer effectivement son travail lorsque d'autres choisissent de suspendre leurs activités pour une raison quelconque. Il n'est bien sûr pas envisagé de remettre en cause ou de limiter l'exercice de certains droits mais plutôt d'assurer le respect et une réelle effectivité du droit d'exercer librement son travail et d'accéder à son lieu de travail ⁵⁵ ».

Les articles 2 et 3 sont formulés en des termes généraux. Considérés isolément et interprétés de manière absolue, ils pourraient notamment impliquer une interdiction pour l'employeur de refuser l'accès au lieu de travail dans certains cas (*lock-out*). Ainsi qu'il a été observé ci-dessus (observation 6.4), l'article 6, paragraphe 4, de la CSE prévoit également un droit d'action collective par l'employeur.

Ces dispositions proposées sont à ce point générales qu'elles ne laissent pas non plus de marge pour le contrôle de proportionnalité requis pour les limitations du droit de grève, sauf

⁵⁵ *Doc. parl.*, Chambre, 2022-23, n° 55-3229/1, p. 14.

dans les cas d'intimidation et/ou de violence en cas de piquets de grève (voir les observations 7.1 à 7.4).

La proposition doit être soumise à un examen complémentaire sur les points précités et devra être retravaillée en conséquence.

12. L'article 4 de la proposition dispose que « [t]oute atteinte illégitime ou disproportionnée portée volontairement à l'exercice de ces libertés est interdite ». Lorsque cette « atteinte » se produit, le tribunal de première instance ordonne « sans délai la fin de ladite atteinte ».

L'article 5 prévoit de punir d'une peine de huit jours à deux mois de prison et d'une amende de vingt-six à cinq cents euros « celui qui, par toute action, aura entravé l'exercice de la liberté de travailler ».

Il s'ensuit qu'il existe apparemment une différence importante entre les deux dispositions, dès lors qu'il ne ressort pas du texte de l'article 5 que l'entrave à la liberté de travailler doit être illégitime ou disproportionnée et volontaire.

En outre, ces articles peuvent être sources de confusion, dès lors que la référence à la liberté ou au droit de pouvoir accéder « librement » ou « sans entrave » au lieu de travail, dont il est question dans les articles 2 et 3, n'apparaît pas à l'article 5.

Les développements de la proposition suggèrent que l'intention est bien de permettre une mise en balance entre les droits visés aux articles 2 et 3 et le droit de grève, puisqu'il est fait mention d'un équilibre entre différents droits et libertés :

« Quantité de droits et libertés peuvent se compléter et s'opposer à la fois, ce qui est notamment le cas pour la liberté de travailler, le droit au libre accès à son lieu de travail et le droit de grève.

Les auteurs de la présente proposition de loi pensent que l'équilibre des droits est essentiel et que l'objectif de paix sociale, tel qu'il peut être défendu chez certains de nos voisins ou qui ressort du gentlemen's agreement de 2002, reste un but indispensable à atteindre.

La paix sociale passe aussi, selon les auteurs, par l'affirmation claire d'un droit à exercer son travail et à se rendre sur son lieu de travail. Seul le respect équilibré des droits en présence permettra une coexistence durable et pérenne de cette paix sociale.

La présente proposition de loi a pour but d'établir un cadre légal permettant de protéger de manière accrue la liberté au travail et les droits fondamentaux en découlant » ⁵⁶.

Ces développements ne permettent cependant pas encore de clarifier complètement et définitivement la portée visée. Celle-ci doit ressortir plus clairement du texte des dispositions proposées.

⁵⁶ *Doc. parl.*, Chambre, 2023-23, n° 55-3229/1, p. 16.

Tel est singulièrement le cas pour l'article 5, qui est une disposition pénale et qui doit par conséquent être conforme au principe de légalité en matière pénale. Ce principe procède « de l'idée que la loi pénale doit être formulée en des termes qui permettent à chacun de savoir, au moment où il adopte un comportement, si celui-ci est ou non punissable. Il exige que le législateur indique, en des termes suffisamment précis, clairs et offrant la sécurité juridique, quels faits sont sanctionnés, afin, d'une part, que celui qui adopte un comportement puisse évaluer préalablement, de manière satisfaisante, quelle sera la conséquence pénale de ce comportement et afin, d'autre part, que ne soit pas laissé au juge un trop grand pouvoir d'appréciation »⁵⁷.

À cet égard, il faut en outre veiller à ne pas dépasser les limites de ce qui peut être sanctionné pénalement (observations 8.1 à 8.4). Ainsi, la simple participation pacifique à une grève, y compris la possibilité « d'organiser des piquets de grève pacifiques, afin de convaincre les autres travailleurs de rejoindre le mouvement de grève en cours »⁵⁸, ne peut être rendue impossible par la disposition pénale envisagée.

Les articles 4 et 5 de la proposition devront encore être soumis à un examen complémentaire, compte tenu de ce qui précède.

Proposition 73.414/1

13. La proposition 73.414/1 concerne le « droit d'action collective » qui, conformément à l'article 3, 3°, recouvre à la fois l'action collective qui émane des travailleurs, dont une grève, et l'action collective qui émane des employeurs, à savoir un *lock-out*.

14.1. Les articles 4 à 6 de la proposition, à savoir le chapitre 2 (à tout le moins dans le deuxième 'Chapitre 2'), et le chapitre 3 reproduisent (des parties de) diverses dispositions de la CSE en droit interne.

L'article 7 de la proposition dispose que le « droit d'action collective doit toujours être exercé dans le respect de ceux qui souhaitent exercer leur droit de travailler et inversement ». Ni la proposition ni les développements ne précisent comment il faut interpréter ce qu'implique le « respect » dont il convient de faire preuve. Dès lors, on n'aperçoit pas clairement s'il faut donner une portée normative à cette disposition et, si oui, quelle doit être exactement cette portée. En tout état de cause, la proposition ne prévoit pas expressément d'effets juridiques en cas de méconnaissance de cette disposition. Mieux vaut soumettre encore le texte de la proposition à un examen complémentaire sur les points précités et le compléter si nécessaire.

14.2.1. L'article 8 de la proposition dispose que les actes « qui entravent l'exercice du droit de travailler ou du droit d'action collective par la violence ou le harcèlement constituent une violation de l'article 32ter de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail ».

⁵⁷ C.C., 9 décembre 2021, n° 177/2021, B.73.1.

⁵⁸ C.C., 17 mai 2023, n° 78/2023, B.60.

À propos de cette disposition, les développements indiquent ce qui suit ⁵⁹ :

« En soi, un piquet de grève à l'entrée d'une entreprise ne constitue pas une forme de violence ou de harcèlement au sens de l'article 32ter de la loi précitée. De même, lorsqu'au niveau d'un piquet de grève, les grévistes tentent de convaincre les travailleurs de rejoindre la grève, cette tentative ne pose aucun problème. En revanche, lorsqu'un piquet de grève bloque l'accès au lieu de travail à quiconque veut exercer son droit de travailler, on peut parler d'une forme de violence visée à l'article 32ter de la loi relative au bien-être, que la violence soit physique ou psychique.

Ces infractions à la loi relative au bien-être sont passibles de sanctions conformément à l'article 119 du Code pénal social ».

L'article 32ter, alinéa 1^{er}, de la loi du 4 août 1996 'relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail' s'énonce comme suit :

« Pour l'application de la présente loi, on entend par :

1° violence au travail : chaque situation de fait où un travailleur ou une autre personne à laquelle la présente section est d'application, est menacé ou agressé psychiquement ou physiquement lors de l'exécution du travail;

2° harcèlement moral au travail : ensemble abusif de plusieurs conduites similaires ou différentes, externes ou internes à l'entreprise ou l'institution, qui se produisent pendant un certain temps, qui ont pour objet ou pour effet de porter atteinte à la personnalité, la dignité ou l'intégrité physique ou psychique d'un travailleur ou d'une autre personne à laquelle la présente section est d'application, lors de l'exécution de son travail, de mettre en péril son emploi ou de créer un environnement intimidant, hostile, dégradant, humiliant ou offensant et qui se manifestent notamment par des paroles, des intimidations, des actes, des gestes ou des écrits unilatéraux;

[...] ».

L'article 119 du Code pénal social dispose qu'« [e]st punie d'une sanction de niveau 4, toute personne qui entre en contact avec les travailleurs lors de l'exécution de leur travail et qui, en contravention à la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail, commet un acte de violence ou de harcèlement moral ou sexuel au travail ».

14.2.2. Ainsi qu'il est ressorti des observations 7.1 à 7.4, des actes de violence ou d'intimidation ne peuvent être réputés bénéficier d'une protection dans le cadre du droit d'action collective. Il est ressorti des observations 8.1 et suivantes que l'interdiction d'infliger des sanctions ne s'applique que pour autant qu'il s'agisse de l'exercice pacifique du droit de grève.

La proposition elle-même ne contient pas de sanction pénale. Le caractère pénal découle de manière indirecte de l'assimilation de l'entrave aux droits en question « par la violence ou le harcèlement » à une « violation de l'article 32ter » de la loi du 4 août 1996.

Cette façon de faire est à déconseiller pour plusieurs raisons. Premièrement, il ne ressort pas de la formulation de l'article 8 de la proposition que les notions de « violence » et de

⁵⁹ *Doc. parl.*, Chambre, 2020-21, n° 55-1746/1, p. 12.

« harcèlement » ont la même portée que les définitions de l'article 32*ter*, alinéa 1^{er}, 1^o et 2^o, de la loi du 4 août 1996, même si les développements traduisent bien cette intention.

Par ailleurs, l'article 32*ter* de la loi du 4 août 1996 contient des définitions et précise que le chapitre concerné transpose certaines directives européennes, mais il ne comporte pas de dispositions normatives qui pourraient faire l'objet d'une « violation ».

En outre, on n'aperçoit pas clairement si l'intention est que les autres dispositions de ce chapitre s'appliquent en cas d'entrave à l'action collective ou au droit au travail par la violence ou le harcèlement.

Bien que le principe de légalité en matière pénale ne s'oppose pas nécessairement à l'utilisation de références ⁶⁰, il est recommandé dans un souci de clarté de la réglementation et de sécurité juridique, de définir de manière plus claire l'incrimination visée (et le degré de la peine) ainsi que l'articulation par rapport à la loi du 4 août 1996.

15.1. Le chapitre 7 de la proposition 73.414/1 concerne des conditions procédurales auxquelles l'exercice du droit d'action collective est ou peut être soumis. Il est prévu une obligation de notification préalable par écrit. En outre, la partie qui a notifié l'action collective doit s'employer sérieusement à se réconcilier avec les autres parties concernées par le conflit collectif. Les modalités selon lesquelles le droit d'action collective est exercé peuvent, conformément à l'article 12 de la proposition, être réglées par un accord social, étant entendu qu'il est également possible de convenir de limiter le droit d'action collective. L'article 13 détermine la procédure qui doit être suivie à défaut d'un tel accord social.

15.2.1. L'article 11 de la proposition dispose qu'une action collective n'est pas légitime si elle n'a pas été notifiée préalablement par écrit ou quand la partie qui l'a notifiée « ne s'est pas employée sérieusement à se réconcilier avec les autres parties concernées par le conflit collectif ».

Les éléments mentionnés à l'article 11 reviennent à l'article 13, lequel règle la procédure à défaut d'accord social réglant les modalités selon lesquelles le droit d'action collective est exercé. L'articulation entre l'article 11 et les articles 12 et 13 n'est cependant pas claire. La question se pose de savoir si l'article 11 constitue une base autonome permettant de contrôler l'action collective ou s'il s'agit simplement d'une disposition générale énonçant les règles proprement dites contenues dans les articles 12 et 13 ⁶¹. Dans le premier cas, il n'apparaît pas clairement si une notification préalable par écrit et le fait de s'employer sérieusement à se réconcilier sont obligatoires lorsque l'accord social visé à l'article 12 ne contient pas de telles obligations. Dans les deux cas se pose en outre la question de savoir quels sont les effets juridiques visés lorsqu'une action collective doit être considérée comme n'étant « pas légitime »

⁶⁰ Voir e.a. Cour eur. D.H., 29 mai 2020, avis P16-2019-001 'relatif à l'utilisation de la technique de 'législation par référence' pour la définition d'une infraction et aux critères à appliquer pour comparer la loi pénale telle qu'elle était en vigueur au moment de la commission de l'infraction et la loi pénale telle que modifiée', cons. 72 et suivants.

⁶¹ Par ailleurs, l'article 16, § 2, et l'article 17, § 2, ne font pas référence à l'article 11, mais visent « en exécution de l'article 12 » et « la procédure prévue à l'article 13 », ce qui conforte cette présomption.

conformément à l'article 11. Les développements relatifs à la proposition n'apportent pas de clarté sur ces éléments. Ces imprécisions risquent de compromettre la prévisibilité du dispositif proposé.

15.2.2. L'article 12, § 3, de la proposition dispose que l'on peut, via l'accord social, « convenir de limiter le droit d'action collective par le biais de clauses de paix sociale ».

Selon le Comité européen des droits sociaux, pareille possibilité est conciliable avec l'article 6, paragraphe 4, de la CSE, dans les limites indiquées à l'observation 9.5.

15.2.3. L'article 13 de la proposition contient la procédure à suivre à défaut d'accord social réglant les modalités selon lesquelles le droit d'action collective doit être exercé. En substance, un préavis écrit doit être notifié à la partie ou aux parties visées par le préavis et il convient de respecter un délai de préavis de quatorze jours civils minimum qui prend cours au plus tôt le troisième jour ouvrable suivant l'envoi du courrier recommandé (1°). La partie qui notifie doit « s'employer sérieusement à atteindre une conciliation avec les parties visées par le préavis » et la partie la plus diligente peut demander une conciliation et également demander pour ce faire l'assistance d'un conciliateur social (2°). Une action collective n'est pas autorisée sans un procès-verbal de non-conciliation rédigé par un conciliateur social (3°).

Ainsi qu'il est ressorti des observations 9.1 à 9.5, l'exercice du droit d'action collective peut, dans certaines limites, être soumis à des conditions procédurales, telles que le respect d'un délai de préavis ou d'un délai de réflexion pendant lequel les parties peuvent tenter de se réconcilier. Ainsi, la période de réflexion ou de conciliation doit se limiter à un délai raisonnable qui ne peut pas entraver l'exercice réel du droit de grève.

Une lecture combinée des différents éléments de l'article 13 de la proposition montre que le délai de préavis est d'au moins 14 jours civils plus trois jours ouvrables, mais qu'il peut potentiellement être plus long. L'action collective requiert en effet que soit demandée l'aide d'un conciliateur social, qui rédige en outre un procès-verbal de non-conciliation. Il s'ensuit que l'exercice du droit d'action collective est subordonné à la disponibilité et à l'appréciation d'un conciliateur social. La proposition ne contient pas de délai maximum pour les étapes de la procédure visées à l'article 13, 2° et 3°. Par conséquent, la proposition risque d'aller au-delà du délai raisonnable de réflexion ou de conciliation mentionné ci-dessus, et la portée de cette ingérence du législateur dans les droits fondamentaux concernés n'est pas suffisamment claire et prévisible.

Enfin, il y a lieu de souligner que l'article 13, 1°, de la proposition dispose que le préavis doit, sous peine de nullité, comporter entre autres le moment et les modalités de l'action collective. La partie qui notifie doit également « motiver » l'action collective. Les observations 9.1 à 9.3 indiquent, quant à de telles prescriptions, qu'elles doivent être raisonnables ou interprétées de manière raisonnable.

Il ne peut pas en découler que la durée maximale de l'action doit être annoncée à l'avance.

15.3. Les dispositions du chapitre 7 doivent être revues à la lumière des observations précitées.

16.1. Selon son intitulé, le chapitre 8 de la proposition 73.414/1 contient des « règles de responsabilité ». L'article 14 concerne les responsabilités pénales. L'article 15 règle les droits et obligations à l'égard des travailleurs non grévistes au cours d'une action collective émanant des travailleurs. L'article 16 concerne la responsabilité contractuelle des parties ayant conclu un accord social visé à l'article 12. L'article 17 porte sur la responsabilité extracontractuelle dans le cadre d'une action collective. Les articles 14, 16 et 17 énoncent chacun des règles spécifiques relatives aux associations de fait.

16.2.1. L'article 14, § 1^{er}, de la proposition qui a pour objet la responsabilité pénale dans le cadre d'une action collective, ne paraît rien ajouter aux dispositions déjà en vigueur et aux principes du droit pénal ⁶². Dans l'affirmative, mieux vaudrait supprimer cette disposition.

16.2.2. L'article 14, § 2, prévoit que l'article 5 du Code pénal s'applique si l'infraction est commise par une personne morale. La disposition reproduit ensuite les deux premiers alinéas de l'article 5 du C. pén., du moins dans leur version insérée par la loi du 4 mai 1999 'instaurant la responsabilité pénale des personnes morales', sans tenir compte des modifications ultérieures apportées à cette disposition ⁶³.

Il est déconseillé d'avoir recours au procédé consistant à mentionner une disposition législative existante et à en répéter le contenu, parce qu'il risque de compromettre la sécurité juridique, en particulier si une (seule) de ces dispositions est modifiée par la suite par le législateur.

Dans la mesure où l'intention est de confirmer l'applicabilité de l'article 5 du C. pén., ce paragraphe est superflu.

Si l'intention est de mettre en place un régime distinctif de responsabilité pénale des personnes morales dans le cadre de la proposition de loi proposée, elle devrait ressortir plus clairement du texte de la loi à adopter et un tel régime dérogatoire devra pouvoir être justifié au regard du principe d'égalité constitutionnel.

⁶² Voir en particulier les articles 66 à 69 du Code pénal.

⁶³ L'article 5 du Code pénal a été remplacé par l'article 2 de la loi du 11 juillet 2018 'modifiant le Code pénal et le titre préliminaire du Code de procédure pénale en ce qui concerne la responsabilité pénale des personnes morales' et modifié ensuite par l'article 14 de la loi du 28 novembre 2021 'visant à rendre la justice plus humaine, plus rapide et plus ferme'.

16.2.3. L'article 14, § 3, prévoit une présomption réfragable de responsabilité pénale collective à l'égard de tous les dirigeants et membres d'une association de fait si l'infraction pénale est commise « par une association de fait ». Eu égard à l'observation rappelée au point 10.3, un tel régime ne se concilie pas avec le principe du caractère personnel de la peine. Cette disposition ne pourra pas se concrétiser.

16.3.1. Les articles 16 et 17 de la proposition concernent la responsabilité civile dans le cadre d'une action collective.

L'article 16, § 1^{er}, dispose que les parties ayant conclu un accord social en exécution de l'article 12, « sont contractuellement responsables du respect de cet accord social ». L'article 16, § 2, précise plus particulièrement le cas où une association de fait est partie à l'accord social. Dans cette hypothèse, il existe une présomption réfragable de responsabilité contractuelle collective de l'ensemble des dirigeants et des membres en cas de non-respect de l'accord social. Cette présomption peut être réfutée si le non-respect peut être imputé à une ou plusieurs personnes physiques identifiées.

Le commentaire de cette disposition s'énonce comme suit :

« Cet article résume la responsabilité contractuelle en cas d'infraction contractuelle au cours ou à la suite d'une action collective. Les infractions contractuelles incluent également les violations des accords sociaux.

Il vise aussi bien les infractions des personnes physiques et des personnes morales que celles des associations de fait ».

Ni la disposition ni le commentaire n'apportent suffisamment de clarté quant aux effets juridiques concrets d'un tel partage de responsabilité pour ceux qui sont liés par les accords sociaux. Mieux vaudrait aborder ce point au cours des travaux préparatoires.

16.3.2. L'article 17, § 1^{er}, dispose que si une partie a commis une faute au cours ou à la suite d'une action collective et a ainsi causé un dommage à un tiers, cette partie est responsable de sa réparation s'il existe un lien de causalité entre la faute et le dommage subi. Le paragraphe 2 de cet article précise en outre que l'exercice légitime du droit d'action collective ne peut jamais être considéré comme une faute mais que l'abus de droit, tel que défini à l'article 7, § 2, (lire : article 9, § 2), de la présente loi, constitue en revanche une faute. Il en va de même du non-respect de la procédure prévue à l'article 13 « pour les employeurs qui ne relèvent pas d'un accord social conclu conformément à l'article 12 de la présente loi ».

L'article 16, § 2, et l'article 17, § 3, prévoient que les parties peuvent être tant des personnes physiques ou morales que des associations de fait pour l'application de ces articles. Une présomption réfragable de responsabilité collective de l'ensemble des dirigeants et des membres s'applique à cette dernière catégorie. Cette présomption peut être réfutée s'il est démontré qu'une ou plusieurs personnes physiques identifiées sont personnellement responsables soit du non-respect de l'accord social, soit de la faute commise.

En premier lieu se pose la question de l'articulation de ces dispositions avec les règles de responsabilité du droit commun, ainsi qu'avec les règles de responsabilité plus spécifiques dans les relations entre les employeurs et leurs travailleurs ⁶⁴.

Ensuite, on n'aperçoit pas s'il convient également d'entendre par « dommage à un tiers » le dommage causé par un ou plusieurs employeurs ou travailleurs à respectivement leurs propres travailleurs, ou employeurs.

On n'aperçoit pas non plus si la référence aux « employeurs qui ne relèvent pas d'un accord social conclu conformément à l'article 12 » figurant à l'article 17, § 2, vise uniquement lesdits employeurs ou si elle vise en outre les travailleurs. En effet, la procédure de l'article 13 s'applique aux deux.

Le commentaire de la proposition n'apporte pas d'éclaircissements sur tous ces éléments.

Plus généralement se pose la question de la portée des règles de responsabilité proposées. Si l'intention est notamment de rendre responsables les personnes concernées de tous les dommages, y compris par exemple des dommages économiques tels qu'une perte de chiffres d'affaires ou d'une atteinte à la réputation, résultant d'une action collective en cas de non-respect des procédures prévues aux articles 12 et 13, la proposition risque, au vu des conséquences (financières) potentiellement importantes, d'avoir un effet à ce point dissuasif sur l'exercice du droit d'action collective que celui-ci sera par essence vidé de sa substance. Cela est d'autant plus vrai qu'une présomption de responsabilité est établie à l'encontre de personnes auxquelles la méconnaissance des obligations concernées ne pourra, le cas échéant, être reprochée et pour lesquelles le seul lien est leur qualité de membre ou de dirigeant d'une association de fait ⁶⁵.

Comme indiqué dans les points 9.1 à 9.5, si le législateur peut subordonner l'exercice du droit d'action collective à des procédures et des conditions, ces dernières ne peuvent néanmoins pas entraver de manière disproportionnée l'exercice de ce droit. Il va de soi qu'il faut aussi tenir compte, lors de l'appréciation du lien raisonnable entre de telles conditions et l'objectif qu'elles poursuivent, des sanctions possibles en cas de non-respect de celles-ci. Une forme extrême

⁶⁴ Voir notamment le livre 5 du Code civil, les articles 1382 et 1384 ancien Code civil, l'article 18 de la loi du 3 juillet 1978 'relative aux contrats de travail', la loi du 10 février 2003 'relative à la responsabilité des et pour les membres du personnel au service des personnes publiques'.

⁶⁵ Un dirigeant/membre individuel de l'association de fait ne sera pas toujours en mesure d'établir quelle(s) personne(s) physique(s) est (sont) effectivement responsable(s).

de responsabilité du seul fait, par exemple, de l'absence d'une des mentions rendues obligatoires par l'article 13, 1°, dans le préavis, risque d'outrepasser les limites du raisonnable.

Il n'en demeure pas moins que lorsqu'il fixe des conditions ou des procédures relatives à l'exercice du droit d'action collective, le législateur peut instaurer des mécanismes visant à en assurer le respect. Dans le cas contraire, la force obligatoire de ces dispositions serait compromise. Toutefois, à l'instar des conditions et procédures proprement dites, de tels mécanismes doivent pouvoir s'inscrire dans le cadre des principes et dispositions rappelés ci-dessus. Par conséquent, ils doivent être prévisibles et proportionnés afin de ne pas contrecarrer l'exercice réel du droit concerné.

16.4. Le chapitre 8 de la proposition doit être revu en profondeur au regard des observations formulées.

AUTRES OBSERVATIONS POUR LA PROPOSITION 73.414/1

Division en chapitres

17. L'article 1^{er} de la proposition ne fait pas partie d'un chapitre, ce qui ne se concilie pas avec les recommandations de légistique ⁶⁶. En plus, la proposition contient deux chapitres 2 (« Champ d'application et définitions » comprenant les articles 2 et 3 et « Droit d'action collective » comportant l'article 4). La proposition devra être adaptée sur ces points.

Article 9

18. L'article 9, § 1^{er}, de la proposition dispose que « le droit d'action collective est un droit fondamental mais [que] l'exercice de ce droit ne peut pas empêcher l'exercice d'autres libertés et droits fondamentaux, tels que prévus dans la Constitution ». L'article 9, § 2, prévoit qu'aucun des droits fondamentaux ne peut être exercé de manière abusive, à savoir d'une manière qui excède manifestement les limites de l'exercice normal de ce droit.

Comme il a été relevé précédemment, le droit d'action collective n'est pas absolu ⁶⁷. Plus généralement, la Cour constitutionnelle a relevé que la Constitution n'établit pas de hiérarchie entre les droits fondamentaux et que dans l'examen d'un régime légal, il y a lieu de tenir compte de l'ensemble des droits fondamentaux concernés ⁶⁸. Il en va de même pour le législateur lorsqu'il élabore des dispositions législatives ainsi que pour le juge lorsqu'il examine un litige dont il est saisi.

⁶⁶ Voir *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation n° 63, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

⁶⁷ Voir, entre autres, le point 3.

⁶⁸ C.C., 14 septembre 2023, n° 121/2023, B.9.

La question de savoir si un droit peut être considéré comme un droit fondamental, dépend de la nature du fondement juridique dans le cadre duquel il s'inscrit. Le législateur ne peut pas plus instaurer de droits fondamentaux qu'il ne peut les abolir. Néanmoins, le législateur peut préciser un droit fondamental ou l'articulation des différents droits fondamentaux.

L'article 9, § 1^{er}, vise uniquement « d'autres libertés et droits fondamentaux, tels que prévus dans la Constitution ». Il va de soi que cette disposition ne peut pas porter atteinte aux droits fondamentaux qui trouvent leur fondement dans d'autres textes que la Constitution, comme les traités internationaux, ou aux principes généraux du droit ayant valeur constitutionnelle.

Ainsi qu'il ressort des développements de la proposition, l'article 9, § 2, a pour objet d'inscrire dans la loi l'interdiction de l'exercice abusif du droit d'action collective ⁶⁹. Toutefois, cette disposition vise les « droits fondamentaux » en général.

Compte tenu de ces différentes observations, l'article 9 doit être soumis à un examen complémentaire approfondi. Si le législateur entend adopter une disposition dans laquelle sera inscrite l'interdiction d'un exercice abusif du droit d'action collective, cette portée doit en tous cas ressortir plus clairement de la formulation de cette disposition.

Article 10

19. Conformément à l'article 151, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la Constitution, le ministère public « est indépendant dans l'exercice des recherches et poursuites individuelles, sans préjudice du droit du ministre compétent d'ordonner des poursuites et d'arrêter des directives contraignantes de police criminelle, y compris en matière de politique de recherche et de poursuites ». Il n'appartient donc pas au législateur de prévoir que le parquet « instruir[a] et poursuivre[a] » les infractions pénales.

Plus généralement, il ressort des développements de la proposition que l'article 10, § 2, vise à prévoir qu'une action collective ne porte pas atteinte aux tâches et pouvoirs habituels de la police et du ministère public, tels qu'ils sont définis par la loi (constitutionnelle) ⁷⁰. À strictement parler, une telle disposition est superflue. S'il est néanmoins décidé de conserver une telle disposition dans la proposition, il est recommandé de la formuler de manière plus précise, afin qu'elle soit davantage conforme à l'objectif qu'elle poursuit ainsi qu'aux compétences du législateur.

Article 15

20. L'article 15, § 3, de la proposition à l'examen traite de la rémunération des travailleurs qui souhaitent mais sont (partiellement voire) totalement empêchés de travailler en raison d'une action collective. Il est recommandé de préciser l'articulation de l'article 15, § 3, de

⁶⁹ *Doc. parl.*, Chambre, 2020-21, n° 55-1746/1, pp. 7 et 12.

⁷⁰ *Doc. parl.*, Chambre, 2020-21, n° 55-1746/1, p. 13.

la proposition avec l'article 27, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, plus général, de la loi du 3 juillet 1978 'relative aux contrats de travail'.

Article 18

21. L'article 18 dispose que la loi à adopter entre en vigueur le 1^{er} janvier 2021. Ni cette formulation ni les développements de la proposition ne permettent de déduire que l'intention est de conférer un effet rétroactif à la loi. Du reste, la section de législation n'aperçoit pas ce qui justifierait un tel effet rétroactif. Par conséquent, la date d'entrée en vigueur sera adaptée.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME