



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 61.570/4
du 14 juin 2017

sur

un avant-projet de loi 'visant à
garantir la continuité du service
de transport ferroviaire des
personnes en cas de grève'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 61.570/4
van 14 juni 2017

over

een voorontwerp van wet 'tot
het garanderen van de
continuïteit van de
dienstverlening inzake het
personenvervoer per spoor in
geval van staking'

Le 22 mai 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Mobilité, chargé de Belgocontrol et de la Société nationale des chemins de fer belges à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi 'visant à garantir la continuité du service de transport ferroviaire des personnes en cas de grève'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 14 juin 2017. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Pauline LAGASSE, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Martine BAGUET.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 14 juin 2017.

*

Op 22 mei 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Mobiliteit belast met Belgocontrol en de Nationale Maatschappij der Belgische spoorwegen verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'tot het garanderen van de continuïteit van de dienstverlening inzake het personenvervoer per spoor in geval van staking'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 14 juni 2017. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Martine BAGUET en Bernard BLERO, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Pauline LAGASSE, adjunct auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Martine BAGUET.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 14 juni 2017.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation limite son examen au fondement juridique l'avant-projet^(*), à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. L'avis de la Commission paritaire nationale – qui constitue une formalité obligatoire en vertu de l'article 118, 5°, de la loi du 23 juillet 1926 'relative à la SNCB et au personnel des chemins de fer belges' (ci-après : « la loi du 23 juillet 1926 ») – ne figure pas dans le dossier transmis au Conseil d'État bien que son accomplissement soit mentionné dans la note au Conseil des ministres.

L'auteur de l'avant-projet veillera à son correct accomplissement.

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET DE LOI

2. Comme le précise l'exposé des motifs, l'avant-projet de loi « vise à garantir la continuité du service de transport ferroviaire de personnes en cas de grève ».

À cette fin, l'avant-projet de loi prévoit essentiellement :

- l'introduction dans la loi du 23 juin 1926 d'une disposition aux termes de laquelle « en cas de grèves initiées dans le cadre de la procédure de préavis et de concertation à l'occasion de conflits sociaux [...], un délai minimum de huit jours ouvrables doit être respecté entre le dépôt du préavis et le début de la grève » (article 114/2, en projet de la loi du 23 juillet 1926), délai déjà prévu par le règlement général des relations syndicales (ci-après « le statut syndical des Chemins de fer belges »)¹ ;
- l'instauration d'un mécanisme confiant aux Comités de direction d'Infrabel et de la SNCB le soin de déterminer, « en concertation, les catégories professionnelles opérationnelles qu'ils considèrent comme essentielles afin de fournir aux usagers une offre de transport adaptée en cas de grève », cette offre faisant l'objet de plans de transport établis, également en concertation, par ces mêmes comités de direction (article 153bis, § 2, alinéas 1^{er} à 3, en projet de la loi du 23 juillet 1926) ;
- l'organisation de cette offre de transport adaptée en cas de grève, en faisant appel « aux membres du personnel appartenant aux catégories professionnelles précitées qui ne participent pas à la grève » (article 153bis, § 2, alinéa 4, en projet de la loi du 23 juillet 1926), les

(*) S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

¹ Partie VI « Activités syndicales », Chapitre X relatif à l'interruption de travail, point 3 sous le point 98 du Règlement général des relations syndicales, fascicule 548.

membres du personnel appartenant aux catégories professionnelles en question devant informer, au plus tard quatre jours ouvrables avant la grève, de leur intention définitive de participer ou non à la grève, et ce « sauf motif valable dûment établi » (article 153bis, § 3, alinéa 1^{er}, en projet de la loi du 23 juillet 1926) ; par ailleurs, le fait de ne pas communiquer cette intention dans le délai requis est passible de sanctions disciplinaires (article 153bis, § 3, alinéa 4, en projet de la loi du 23 juillet 1926) ;

- l'obligation pour les membres du personnel des chemins de fer de s'abstenir de prendre des mesures visant à contrarier la fourniture de l'offre de transport adaptée, en particulier le blocage de l'accès aux lieux de travail pour les membres du personnel qui souhaitent travailler, de s'abstenir de recourir à une quelconque violence physique ou matérielle à leur rencontre ou à l'encontre des usagers et de ne pas restreindre l'utilisation des outils de travail et infrastructures (article 153bis, § 5, en projet de la loi du 23 juillet 1926).

OBSERVATIONS PRÉALABLES

3. L'attention est attirée sur le fait que le présent avis se situe dans le cadre circonscrit des dispositions de l'avant-projet plus particulièrement, d'une part, de l'article 114/2, en projet de la loi du 23 juillet 1926 quant au délai de préavis à respecter en cas de grève qui est de huit jours ouvrables entre le dépôt du préavis et le début de la grève, ainsi que, d'autre part, de l'abstention prévue à l'article 153bis, § 5, en projet dans le chef des membres du personnel des Chemins de fer de recourir à « une quelconque violence physique ou matérielle »² à l'encontre des membres du personnel non-grévistes et des usagers.

4. Le présent avis s'inscrit par ailleurs dans la droite ligne de l'avis 52.360/AG³ qui précisait :

« Ainsi que l'a rappelé l'avis 39.942/AG⁴, le droit de grève est expressément garanti, dans l'ordre juridique belge⁵, 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 Charte sociale européenne révisée⁶⁻⁷. Le droit de grève a par ailleurs été déduit, par

² L'article 8 de la Convention n° 87 du 9 juillet 1948 'sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical' prévoit en effet que « [d]ans l'exercice des droits qui leur sont reconnus par la présente convention, les travailleurs, les employeurs et leurs organisations respectives sont tenus, à l'instar des autres personnes ou collectivités organisées, de respecter la légalité ».

³ Avis 52.360/AG donné le 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' <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/52360.pdf>.

⁴ Note de bas de page 1 de l'avis cité : Avis 39.942/AG donné le 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', ainsi que sur l'amendement n° 1 à cette proposition (*Doc. parl.*, Chambre, 2003-2004, n° 51-604/3, pp. 3-13).

⁵ Note de bas de page 2 de l'avis cité : Sur la consécration du droit de grève dans la jurisprudence, voyez notamment : C.C., 6 avril 2000, n° 42/2000, B.7.1 et suiv. ; Cass., 21 décembre 1981, *Pas.*, 1982, I, p. 531 ; C.E., 22 mars 1995, n° 52.424 ; C.E., 3 décembre 2002, n° 113.168 ; C.E., 2 juin 2008, n° 185.075 ; C.E., 18 octobre 2011, n° 215.830 ; C.E., 6 novembre 2012, n° 221.273.

⁶ Note de bas de page 3 de l'avis cité : C'est dans ce cadre que le Comité européen des droits sociaux, à propos de la réclamation collective n° 59/2009, Confédération européenne des syndicats (CES)/Centrale Générale des Syndicats Libéraux de Belgique (CGSLB)/Confédération des Syndicats chrétiens de Belgique (CSC)/Fédération Générale du

la Cour européenne des droits de l'homme, de l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme⁸.

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 internationale⁹, 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'¹⁰⁻¹¹ ».

Ce même avis a, en outre, réitéré l'avis 39.942/AG quant à l'admissibilité des limitations au droit de grève, qui précisait à propos des principes applicables plus spécifiquement en ce qui concerne l'instauration d'un « service minimum », ce qui suit :

« 6. Sur le plan de la licéité des restrictions au droit de grève impliquées par l'instauration d'un service minimum, l'avis 39.942/AG précité énonce notamment ce qui suit :

‘11. Le droit de grève est consacré expressément par l'article 6, 4°, de la Charte sociale européenne révisée et l'article 8, paragraphe 1, d), du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels¹².

Travail de Belgique (FGTB) c. Belgique, a estimé que « 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 » (Comité européen des droits sociaux, décision du 13 septembre 2011 sur le bien-fondé de la réclamation collective n° 59/2009 précitée, consultable sur www.coe.int. Voir également la résolution adoptée le 4 avril 2012 par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur cette réclamation (résolution CM/ResChS(2012)3). Sur l'ensemble de la problématique, voir J.- Fr. NEVEN, « Les piquets de grève, la procédure sur requête unilatérale et les pouvoirs du juge des référés après la décision du Comité européen des droits sociaux du 13 septembre 2011 », T.S.R.-R.D.S, 2012/4, pp. 394 et s.).

⁷ *Note de bas de page 4 de l'avis cité* : Dans les limites fixées par son article 51, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne garantit, en son article 28, le droit de négociation et d'actions collectives dans les mêmes termes que l'article 6, 4°, de la Charte sociale européenne.

⁸ *Note de bas de page 5 de l'avis cité* : Note Cour eur. D.H., arrêt *Enerji Yapi-Yol Sen c. Turquie* du 21 avril 2009.

⁹ *Note de bas de page 6 de l'avis 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 *Vördur Olafsson c. Islande* du 27 avril 2010, § 53).

¹⁰ *Note de bas de page 7 de l'avis 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.

¹¹ *Note de bas de page 8 de l'avis cité* : L'avis 39.942/AG avait d'ores et déjà eu égard à ces prises de position. Voir spécialement la note de bas de page n° 10 de cet avis. Depuis lors, a été publiée une 5^e édition du *Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT*. Il y sera fait référence, dans le présent avis, sous la dénomination « *Recueil de principes*, 2006, 5^e éd. ».

¹² *Note de bas de page 9 de l'avis cité* : Note de bas de page 14 de l'avis cité : Le droit de grève n'est pas énoncé expressément dans le texte de l'article 11 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales mais il apparaît comme une composante de la liberté d'association, de la liberté syndicale et de la liberté de réunion reconnues par cette disposition (voir notamment J. VANDE LANOTTE et Y. HAECK (éd.), *Handboek EVRM*, Deel 2 Artikelsgewijze Commentaar, volume 2, Antwerpen-Oxford, Intersentia, 2004, n° 42, p. 26 ; cf. Cour eur. dr. h., 2 juillet 2002, *Wilson, National union of journalists e.a. c. Royaume Uni*, spéc. les n°s 45 et 46). Dans les limites du présent avis, il n'est pas nécessaire d'examiner si les articles 26 et 27 de la Constitution belge, qui consacrent les libertés de réunion et d'association, ne doivent pas, eux aussi, être interprétés comme garantissant le droit de grève, compte tenu du lien interprétatif qui unit les dispositions de la Constitution relatives aux droits et aux

Des restrictions au droit de grève sont certes admissibles sur la base [de l'article G de la Partie III ¹³] de la Charte sociale européenne révisée, qui dispose ce qui 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 ¹⁴ ne pourront faire l'objet de restrictions ou limitations non spécifiées dans les parties I^{re} 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'.

L'article 4 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels dispose également :

'Les États parties au présent Pacte reconnaissent que, dans la jouissance des droits assurée par l'État conformément au présent Pacte, l'État ne peut soumettre ces droits qu'aux limitations établies par la loi, dans la seule mesure compatible avec la nature de ces droits et exclusivement en vue de favoriser le bien-être général dans une société démocratique'.

Il résulte de ces dispositions, spécialement de l'exigence selon laquelle les restrictions dans la jouissance ou l'exercice des droits consacrés par ces instruments nécessitent une 'loi' ¹⁵, que les textes de droit interne qui en constituent l'assise doivent avoir un caractère de clarté et de prévisibilité suffisant.

[...]

12. Les limites des restrictions au droit de grève ont été précisées par les organes précités de l'O.I.T. par le recours à la notion de 'service minimum', au sens spécifique qu'ils lui donnent.

Ce régime a été résumé comme suit :

'Le Comité de la liberté syndicale admet qu'un service minimum puisse être imposé, lors des grèves, lorsqu'il s'agit de prévenir les accidents et de garantir la sécurité des personnes et des installations (service minimum de sécurité) ¹⁶. Si le but est d'assurer une certaine continuité de la production ou des activités de l'entreprise ou de l'institution touchée par la grève, le comité estime que le maintien d'un service minimum (de fonctionnement) ne devrait être requis que dans les cas suivants : 1) dans les services dont l'interruption risquerait de mettre en danger la vie, la sécurité ou la santé de la personne dans une partie ou dans l'ensemble de la population (services essentiels au sens strict du terme) ; 2) dans les services qui ne sont pas essentiels au sens strict du terme mais où des

libertés et la Convention précitée (voir par exemple, récemment : C.A., n° 147/2005, 28 septembre 2005, B.3.5 ; n° 199/2005, 21 décembre 2005, B.4).

¹³ *Note de bas de page 10 de l'avis cité* : À la suite d'une erreur matérielle l'avis mentionne l'article 38 de la Charte.

¹⁴ *Note de bas de page 11 de l'avis cité* : Note de bas de page 15 de l'avis cité : L'article 6 de la Charte sociale européenne figure dans la partie II de cette Convention.

¹⁵ *Note de bas de page 12 de l'avis cité* : Note de bas de page 16 de l'avis cité : Voir aussi l'article 11, paragraphe 2, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

¹⁶ *Note de bas de page 13 de l'avis cité* : Note de bas de page 17 de l'avis cité : Note 76 dans l'article cité : [Comité de la liberté syndicale de l'O.I.T., *Recueil de principes, op. cit.*], paragr. 554 et 555. [Voir *Recueil de principes*, 2006, 5^e éd., §§ 604 et 605].

grèves d'une certaine ampleur et durée pourraient provoquer une crise grave aiguë menaçant les conditions normales d'existence de la population ; 3) dans les services publics d'importance primordiale^{17, 18}.

7. Se penchant spécifiquement sur la troisième catégorie de services précitée, l'avis énonce :

‘Outre le fait que, toujours selon le Comité de la liberté syndicale de l'O.I.T., l'étendue du service minimum à ce titre devrait être déterminée avec la participation des organisations d'employeurs et de travailleurs¹⁹, il importe de souligner qu'en tout état de cause, cette étendue ne peut être telle qu'elle dépasse les 'opérations strictement nécessaires pour que la satisfaction des besoins de base de la population ou des exigences minima du service soit assurée' et qu'elle obère 'l'efficacité des moyens de pression' constitués par la grève^{20-21, 22} ».

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

5. En tant qu'il organise, selon ses termes, la fourniture aux usagers d'une offre de transport adaptée en cas de grève et impose, pour ce faire, aux membres du personnel des Chemins de fer (agents statutaires ou contractuels) l'obligation d'informer l'employeur de leur intention définitive de participer à une grève quatre jours avant le commencement de celle-ci, ainsi que l'obligation de s'abstenir de toute action de nature à entraver la mise en place de l'offre de transport adaptée, l'avant-projet appelle, compte tenu des principes rappelés ci-avant, les observations suivantes.

¹⁷ Note de bas de page 14 de l'avis cité : Note de bas de page 18 de l'avis cité : Note 77 dans l'article cité : [Comité de la liberté syndicale de l'O.I.T., *Recueil de principes, op. cit.*], paragr. 556. [Voir *Recueil de principes*, 2006, 5^e éd., § 606].

¹⁸ Note de bas de page 15 de l'avis cité : Note de bas de page 19 de l'avis cité : A. ODERO, B. GERNIGON ET H. GUIDO, «Les principes de l'O.I.T. sur le droit de grève», *Rev. b. dr. int.*, 2000/1, pp. 56 et 57.

¹⁹ Note de bas de page 16 de l'avis cité : Note de bas de page 21 de l'avis cité : Comité de la liberté syndicale de l'O.I.T., *Recueil de principes, op. cit.*, § 560. [Voir *Recueil de Principes*, 2006, 5^e éd., § 612].

²⁰ Note de bas de page 17 de l'avis cité : Note de bas de page 22 de l'avis cité : Commission d'experts de l'O.I.T., *Étude d'ensemble, op. cit.*, § 161.

²¹ Note de bas de page 18 de l'avis cité : Note de bas de page 23 de l'avis cité : Pour des exemples de services pouvant être qualifiés comme étant « d'importance primordiale », voir notamment l'étude précitée de A. ODERO, B. GERNIGON et H. GUIDO, *op. cit.*, p. 57.

²² Note de bas de page 19 de l'avis cité : L'association des partenaires sociaux est une exigence qui, de manière plus générale, s'impose pour la définition de tout service minimum, quelle qu'en soit la catégorie. Voir *Recueil de principes*, 2006, 5^e éd., §§ 609, 610, 612.

A. L'obligation faite aux membres du personnel des Chemins de fer d'informer leur employeur de leur intention définitive de participer ou non à une action de grève planifiée quatre jours avant que celle-ci ait lieu et celle faite de s'abstenir de tenir des piquets de grève constituent-elles une atteinte au droit à l'action collective comme corollaire au droit à la négociation collective ?

6.1. En ratifiant la convention n° 98 de l'O.I.T., les autorités belges se sont engagées, en vertu de l'article 4 de cette convention, à prendre les mesures appropriées

« pour encourager et promouvoir le développement et l'utilisation les plus larges de procédures de négociation volontaire de conventions collectives entre les employeurs et les organisations d'employeurs d'une part, et les organisations de travailleurs d'autre part, en vue de régler par ce moyen les conditions d'emploi ».

Le recours à la grève ou, plus généralement à l'action collective, est communément considéré comme l'un des moyens de pression qui peut être utilisé pour forcer le résultat de négociations collectives menées au sein d'une entreprise.

6.2. Ce droit à l'action collective implique le droit pour les travailleurs, s'ils le souhaitent, de participer ou non aux actions collectives organisées par d'autres²³.

En imposant aux membres du personnel des Chemins de fer d'informer, quatre jours au préalable, leur employeur de leur intention définitive de participer ou non à une action de grève planifiée, l'avant-projet de loi s'il ne porte pas atteinte en soi au droit des travailleurs de participer à cette action de grève, leur impose de dévoiler, à la moitié du délai au plus tard dans lequel le préavis a dû être déposé, le soutien qu'ils apportent ou sont prêts à apporter aux négociations collectives en cours et aux organisations syndicales qui les mènent et, ce faisant, influence l'étendue et donc l'impact que peut avoir le dépôt du préavis de grève sur le déroulement des négociations collectives. Partant, il emporte le risque de fausser, à un moment souvent crucial des négociations collectives puisque se rapprochant de l'échéance du préavis de grève, le rapport de force qui en est l'une des composantes essentielles, voire de les faire échouer.

Il semble par ailleurs de l'intention de l'auteur d'imposer ce mécanisme de décision définitive quelle que soit la durée de la grève ou son mode d'organisation²⁴. Dès lors, si la durée de la grève est de plus d'un jour ou si l'action est répartie sur quatre semaines à raison d'un jour par semaine, par exemple, et que les travailleurs doivent faire leur déclaration définitive quatre jours, dans les deux hypothèses visées à titre illustratif, précédant le premier jour de grève sans pouvoir modifier leur décision par la suite, l'avant-projet restreint encore la liberté de choix des travailleurs de décider de participer à la grève : rien n'empêche en effet ces derniers, à l'heure actuelle, de décider, parfois pour des raisons purement matérielles indépendantes des enjeux de la négociation en cours, de ne participer qu'à un seul jour de grève, et ce jusqu'au dernier jour qui précède la grève.

²³ Voir par exemple Cour eur. D.H., Gustafsson c. Suède, 25 avril 1996, req. n° 15573/89, § 45.

²⁴ Le commentaire de l'article 2 indique que « la date-limite de communication de [la] déclaration d'intention [est] fixée à quatre jours ouvrables avant le commencement de la grève » et le commentaire des articles 3 et 4 précise que « [l]a dernière intention exprimée, qui doit intervenir au plus tard quatre jours avant le commencement de la grève, sera considérée comme étant l'intention définitive ».

Le dispositif de l'article 153bis, § 5, en projet, de la loi du 23 juillet 1926 approfondit également l'immixtion de l'avant-projet de loi dans l'exercice du droit à l'action collective comme support du droit à la négociation collective, en ce qu'il impose aux grévistes de s'abstenir de bloquer l'accès aux lieux de travail pour les membres du personnel qui souhaitent travailler ainsi que de restreindre l'utilisation des outils de travail et infrastructures, à savoir concrètement organiser des piquets de grève même pacifiques ²⁵.

Certes, il serait artificiel de considérer qu'un travailleur qui entend ne pas faire grève serait effectivement en mesure d'exercer son droit quand bien même il n'aurait pas accès à son lieu de travail, ainsi qu'aux infrastructures et à ses outils de travail de telle sorte qu'il n'aurait pas la possibilité de remplir ses obligations contractuelles. Par conséquent, le droit qui est reconnu à tout travailleur de ne pas rejoindre un mouvement de grève doit nécessairement impliquer le fait, pour celui-ci, de pouvoir exercer son droit au travail et, dans cette mesure, prise isolément, l'obligation d'abstention prévue à l'article 153bis, § 5, en projet, de la loi du 23 juillet 1926, si elle ne semble pas, en soi, comporter une atteinte démesurée au droit à l'action collective, soulève des difficultés en tant qu'elle vient s'ajouter aux autres mesures déjà prévues par l'avant-projet de loi.

6.3. En l'occurrence, c'est effectivement la combinaison des différents dispositifs de l'avant-projet qui conduit à douter de leur admissibilité au regard des restrictions qui peuvent être raisonnablement apportées au droit à l'action collective tel qu'il est garanti par l'article 23, alinéa 3, 1^o, de la Constitution et les différents instruments internationaux qui lient la Belgique.

En effet, d'une part, en subordonnant la participation à une grève à une déclaration qu'aura faite le membre du personnel des Chemins de fer quatre jours avant le jour où cette grève a été planifiée et, *a fortiori*, si ces quatre jours précèdent le début d'une grève organisée sur plus d'un jour, l'avant-projet aboutit à restreindre, sinon en droit, du moins en fait, et ce de manière définitive et fort tôt dans le processus de soutien à la négociation collective, le droit de tout travailleur de décider de participer ou non à une telle grève.

D'autre part, l'obligation faite de s'abstenir, sans limite, de recourir à des piquets de grève même pacifiques pour empêcher les non-grévistes – et le cas échéant les usagers des Chemins de fer – d'accéder aux lieux et aux outils de travail, renforce la restriction par ailleurs apportée au droit à l'action collective par l'information que doit donner le membre du personnel de son intention définitive de participer ou non à la grève. Il va sans dire qu'une grève perd, par définition, une partie de son sens et donc de son impact si plus aucune action – fut-ce de sensibilisation – ne peut être menée de manière utile par les grévistes à l'égard des non-grévistes et même des usagers du service quant au bien-fondé de leurs revendications.

²⁵ CEDS, 13 septembre 2011, n° 59/2009, CES, CGSLB, CSC, FGTB / 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. » et CEDS, 16 octobre 2006, n° 32/2005, Confédération des syndicats indépendants de Bulgarie, Confédération syndicale « Podkrepa » et confédération européenne des Syndicats c. Bulgarie.

B. La fourniture aux usagers d'une offre de transport adaptée s'inscrit-elle dans la logique de l'organisation d'un service minimum ?

7.1. La question se pose de savoir si l'avant-projet a réellement pour objet, en instaurant l'obligation pour les Comités de direction d'Infrabel et de la SNCB, de fournir aux usagers une offre de transport adaptée en cas de grève selon un plan de transport déterminé au préalable, d'organiser un service minimum de transport.

L'exposé des motifs précise

« Le projet de loi se fonde [...] sur le principe général de droit dit de la continuité du service public, qui implique qu'un service public tel que le transport ferroviaire de personnes, doit pouvoir être assuré de manière continue, régulière et sans interruption ».

7.2. En ce qui concerne la mise en place d'un mécanisme visant à garantir la continuité du service de transport ferroviaire des personnes, comme les avis 39.942/AG et 52.360/AG l'ont rappelé, les organes de l'O.I.T. ont précisé les limites dans lesquelles un « service minimum » peut être instauré en cas de grève ²⁶.

Les hypothèses dans lesquelles un tel « service minimum » peut être envisagé se résument comme suit :

« Un service minimum pourrait être approprié comme solution de rechange possible dans les situations où une limitation importante ou une interdiction totale de la grève n'apparaît pas justifiée et où, sans remettre en cause le droit de grève de la plus grande partie des travailleurs, il pourrait être envisagé d'assurer la satisfaction des besoins de base des usagers ou encore la sécurité ou le fonctionnement continu des installations » ²⁷.

« Le maintien de services minima en cas de grève ne devrait être possible que : 1) dans les services dont l'interruption risquerait de mettre en danger la vie, la sécurité ou la santé de la personne dans une partie ou dans l'ensemble de la population (services essentiels au sens strict du terme) ; 2) dans les services qui ne sont pas essentiels au sens strict du terme mais où les grèves d'une certaine ampleur et durée pourraient provoquer une crise nationale aiguë menaçant les conditions normales d'existence de la population ; et 3) dans les services publics d'importance primordiale » ²⁸⁻²⁹.

²⁶ Voir pour une démarche similaire : C.C., 1^{er} décembre 2016, n°152/2016, B.6.2 et B.11.1.

²⁷ La liberté syndicale, Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT, 2006, § 607. Dans le même sens, Conférence internationale du Travail, 101^e session, 2012, « 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), § 136.

²⁸ Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT 2006, § 606 ; 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 2012, § 136.

²⁹ Le Comité de la liberté syndicale autorise également l'imposition d'un service minimum, voire l'interdiction pure et simple de la grève, à l'égard des fonctionnaires exerçant une fonction d'autorité au nom de l'État. De l'avis de la Commission d'experts de l'OIT, les employés des services postaux, les employés des chemins de fer et les enseignants notamment ne font cependant pas partie de cette catégorie (CEACR, rapport 2010-99-1A, p. 91; 2012-101-1B, p. 55).

Le Comité a estimé, dans des affaires dont il était saisi, que l'on pouvait considérer que les services de transports métropolitains³⁰ ou de chemins de fer³¹ pouvaient être qualifiés de services publics d'importance primordiale et que, dès lors, un service minimum pouvait légitimement être établi en cas de grève.

Par ailleurs, de l'avis de la Commission d'experts de l'O.I.T., un service minimum devrait répondre au moins à deux conditions :

« i) Il devrait effectivement et exclusivement s'agir d'un service minimum, c'est-à-dire limité aux opérations strictement nécessaires pour que la satisfaction des besoins de base de la population ou des exigences minima du service soit assurée, tout en maintenant l'efficacité des moyens de pression ; ii), étant donné que ce système limite l'un des moyens de pression essentielle dont disposent les travailleurs pour défendre leurs intérêts, leurs organisations devraient pouvoir, si elles le souhaitent, participer à la définition de ce service tout comme les employeurs et les pouvoirs publics³²⁻³³ »³⁴.

7.3. Le dispositif en projet repose, à cet égard, sur une certaine ambiguïté. En effet, l'article 153bis, en projet de la loi du 23 juillet 1926, lu à la lumière de l'exposé des motifs, organise un mécanisme qui repose sur la détermination des catégories professionnelles opérationnelles considérées comme « essentielles ». Ce mécanisme permet d'organiser le service compte tenu des effectifs disponibles (c'est-à-dire des membres du personnel non-grévistes), en fournissant aux usagers une offre de transport adaptée selon l'un des plans de transport déterminés au préalable. Il ajoute que le projet de loi a pour objet de donner les moyens nécessaires aux Sociétés (c'est-à-dire la SNCB, Infrabel et HR Rail) concernées d'offrir aux usagers des Chemins de fer le meilleur service possible en cas de grève, en permettant d'organiser celui-ci le plus adéquatement possible compte tenu des membres du personnel disponibles. L'exposé des motifs indique également que c'est à cette fin, qu'est instauré « un mécanisme de déclaration d'intention préalable aux grèves pour chaque membre du personnel appartenant à une catégorie professionnelles opérationnelles considérée comme essentielle ».

En d'autres termes, même si l'exposé des motifs précise que l'avant-projet « ne prévoit [...] pas la réquisition des membres du personnel en vue d'assurer un service minimum », il n'en demeure pas moins que le dispositif que l'avant-projet met en place s'apparente, effectivement sans réquisition réelle du personnel³⁵, à un « service minimum » qui procède

³⁰ Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT, 2006, §§ 617-618.

³¹ *Ibid.*, §§ 619-621.

³² *Note de bas de page citée par l'Étude 2012* : Étude d'ensemble de 1994, § 161.

³³ Voir dans le même sens, Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT, 2006, § 612. Le Comité précise que : « En effet, outre que cela permettrait un échange de vues réfléchi sur ce que doivent être en situation réelle les services strictement nécessaires, cela contribuerait aussi à garantir que [ceux-ci] ne soient pas étendus au point de rendre la grève inopérante en raison de son peu d'impact et à éviter de donner aux organisations syndicales l'impression que l'échec de la grève tient à ce que le service minimum a été prévu d'une manière trop large et fixé unilatéralement ».

³⁴ 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, 2012, § 137.

³⁵ La Commission d'experts de l'O.I.T. n'envisage d'ailleurs pas l'hypothèse d'une réquisition en cas de « service minimum » au titre de condition admissible de l'organisation de ce service.

cependant ici à rebours de la logique qui doit prévaloir à l'instauration d'un tel service. Sur ce point, en effet, plutôt que de déterminer quelles sont « les opérations strictement nécessaires pour que la satisfaction des besoins de base de la population ou des exigences minima du service soit assurée » en cas de grève³⁶, comme le recommande la commission d'experts de l'O.I.T., d'établir, sur cette base, les plans de transport et définir ensuite quelles sont les catégories de personnel opérationnel essentielles requises à cet effet, l'avant-projet construit le système au départ d'une planification et de la détermination de ces catégories pour s'attacher ensuite au plan de transport de nature à fournir aux usagers l'offre « adaptée » de service et imposer à tous les membres du personnel des Chemins de fer d'informer leur employeur de leur intention définitive de participer ou non à la grève quatre jours préalablement à celle-ci. De la sorte, d'ailleurs, l'offre « adaptée » pourrait, compte tenu du nombre de membres du personnel se déclarant non grévistes, aller même au-delà du « service minimum ». Dans ces conditions, l'auteur de l'avant-projet n'est à aucun moment en mesure de garantir qu'il se limite à organiser un « service minimum » qui n'aboutit pas à neutraliser « l'efficacité du moyen de pression » qu'est la grève. Ce faisant, le dispositif se place en porte-à-faux au regard des conditions communément considérées comme admissibles, au niveau des organes de l'O.I.T., lors de l'instauration d'un service minimum en cas de grève.

7.4. En outre, comme le relève le commentaire des articles 3 et 4 de l'avant-projet, il n'est pas de l'intention de l'auteur de l'avant-projet de soumettre la détermination des catégories opérationnelles considérées comme essentielles – et par là-même l'organisation du « service minimum » – à une concertation préalable avec les organisations syndicales.

Or, l'article 118, alinéa 1^{er}, de la loi du 23 juillet 1926 que reproduit le point 13 du Statut syndical des Chemins de fer belges, confère à la Commission paritaire nationale la compétence

« [n]onobstant toute disposition contraire et sans préjudice des dispositions de la loi du 23 juillet 1926 concernant la SNCB et le personnel des Chemins de fer belges, [...] :

1° [d']examiner toutes les questions relatives aux dispositions du Statut du personnel et aux contrats de travail, [...], et en général, toutes les questions intéressant directement le personnel [...] [qui lui sont transmises par le conseil d'administration de HR Rail ; le directeur général de HR Rail ; le Comité de Coordination RH ; le conseil d'administration ou le comité de direction d'Infrabel ou de la SNCB ; le président ou son mandataire d'une organisation syndicale siégeant dans la Commission paritaire nationale conformément aux dispositions [...] du Statut syndical] ».

Il ne semble pas qu'en l'état actuel du dispositif, l'avant-projet prévoie une dérogation expresse contraire à cette attribution de compétence. Le serait-ce encore, se poserait la question de savoir, dès lors que la matière de la détermination d'un service minimum est intimement liée à celle des conditions de travail si, en procédant de la sorte, les autorités belges ne méconnaîtraient pas, sans justification particulière, les engagements internationaux qu'elles ont pris plus spécialement au niveau de l'O.I.T. en matière d'encouragement des négociations collectives dans le champ de la fixation des conditions d'emploi.

³⁶ Outre certaines mesures nécessaires au fonctionnement ou à la protection des installations.

En l'occurrence, la seconde condition qui assortit le service minimum ne serait en tout état de cause pas respectée. En effet, tel qu'énoncé par la Commission d'experts de l'O.I.T., le service minimum limitant « l'un des moyens de pression essentiels dont disposent les travailleurs pour défendre leurs intérêts [économiques et sociaux], leurs organisations devraient pouvoir, si elles le souhaitent, participer à la définition de ce service », ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

Par ailleurs, il ressort clairement du commentaire des articles 3 et 4 de l'avant-projet que « les sociétés pourront notamment affecter les effectifs disponibles à d'autres postes de travail que leur poste habituels, en vue de permettre la desserte prioritaire de certaines lignes ». En d'autres termes, l'auteur de l'avant-projet se propose non seulement de modifier les conditions de travail des agents statutaires sans concertation préalable avec les organisations syndicales mais il n'envisage pas non plus le cas particulier des membres du personnel occupé dans le cadre d'un contrat de travail dont l'un des éléments essentiels est, aux termes des dispositions impératives de la loi du 3 juillet 1978 'relative au contrat de travail', le type de travail que le travailleur s'engage à fournir. Il en résulte que pour cette catégories, en tout cas, la mesure qui consiste à affecter un membre du personnel à une autre tâche que celle pour laquelle il a été engagé ne peut être analysée comme une « mesure d'ordre intérieur » ; une nouvelle affectation nécessitera donc, pour la période où elle prendra place, la conclusion d'un avenant au contrat ou à tout le moins un échange certain des consentements des parties préalable à la nouvelle affectation.

Plus fondamentalement encore, il convient de rappeler qu'il appartiendra aux comités de direction d'Infrabel et de la S.N.C.B., lors des « aménagements concernant l'exercice de la fonction » auxquels ils seraient amenés à procéder en vue d'assurer le « service minimum » de tenir compte des exigences de la loi du 30 août 2013 'portant le Code ferroviaire' qui requièrent, entre autres, des certifications pour l'exercice de la fonction de conducteurs ou d'accompagnateurs de train auxquelles il va de soi, il ne peut être dérogé, fut-ce temporairement, ces exigences poursuivant un objectif de sécurité du transport des usagers³⁷.

8. En conclusion des observations qui précèdent, si les restrictions qu'apporte le dispositif à l'examen au droit à l'action collective comme accessoire du droit à la négociation collective, sont ici prévues par la loi, celle-ci ne présente pas, en tous ses points, le caractère de clarté et de prévisibilité suffisant ainsi qu'il a été exposé dans les observations 6.1. à 6.3. ci-avant.

Par ailleurs, si l'avant-projet inscrit ces atteintes qu'il porte au droit à l'action collective dans la perspective de ce que nécessite, dans un société démocratique, la garantie du respect des droits et libertés de chacun, à savoir tant de ceux qui choisissent de participer ou non à une action collective que des citoyens usagers des transports publics qui se rendent notamment à leur lieu de travail ou à l'école, il n'établit cependant pas une balance suffisamment équilibrée

³⁷ Ces exigences constituent d'ailleurs la transposition de directives européennes dont la directive 2004/49/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 'concernant la sécurité des chemins de fer communautaires et modifiant la Directive 95/18/CE du Conseil concernant les licences des entreprises ferroviaires, ainsi que la Directive 2001/14/CE concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire, la tarification de l'infrastructure ferroviaire et la certification en matière de sécurité' et la Directive 2007/59/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 'relative à la certification des conducteurs de train assurant la conduite de locomotives et de trains sur le système ferroviaire dans la Communauté'.

entre ces différents droits et libertés en sorte que les atteintes portées par le dispositif puissent être considérées comme admissibles au regard du principe de proportionnalité. L'avant-projet devrait veiller à mieux assurer cette proportionnalité notamment en revoyant les conditions et la procédure selon lesquelles les membres du personnel des Chemins de fer devront se positionner au regard de la grève, plus spécifiquement à cet égard quant au caractère définitif de la déclaration que l'avant-projet leur impose de communiquer et, partant, à l'aménagement, dans leur chef, de la possibilité de faire connaître leur choix et de le modifier, au vu de l'évolution des circonstances et du contexte dans lequel le préavis de grève a été déposé, par exemple, dans un délai qui ne devrait pas excéder quarante-huit heures avant le jour où le travailleur entend se mettre ou pas en grève. Il y aura par ailleurs lieu de garantir, dans le dispositif lui-même, la confidentialité de cette déclaration³⁸.

Par ailleurs, en tant qu'il organise la fourniture aux usagers « d'une offre de transport adaptée en cas de grève », l'avant-projet se place dans une perspective d'organisation de « service minimum » qui, comme telle, est admissible en tant qu'elle concerne les Chemins de fer et donc un « service public d'importance primordiale ». Toutefois, l'avant-projet doit à tout le moins veiller à ne pas induire une méconnaissance de la part des autorités belges des engagements internationaux qu'elles ont pris plus spécialement dans le cadre de l'O.I.T. ; il s'impose en conséquence, pour l'auteur de l'avant-projet, de mieux s'assurer du respect des recommandations données par les organes de cette institution internationale en la matière.

9. L'auteur de l'avant-projet est dès lors invité à réexaminer substantiellement celui-ci à la lumière des observations qui précèdent. La section de législation s'abstient par conséquent de formuler d'autres observations.

*

³⁸ Une simple mention dans le commentaire de l'article ne peut en effet suffire.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorontwerp,^(*) de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

2. Het advies van de Nationale Paritaire Commissie – dat een verplicht vormvereiste is krachtens artikel 118, 5°, van de wet van 23 juli 1926 ‘betreffende de NMBS en het personeel van de Belgische Spoorwegen’ (hierna: de wet van 23 juli 1926) – bevindt zich niet in het dossier dat aan de Raad van State overgezonden is, hoewel in de nota aan de Ministerraad staat dat dat vormvereiste vervuld is.

De steller van het voorontwerp dient erop toe te zien dat dat vormvereiste naar behoren vervuld wordt.

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN WET

2. Zoals in de memorie van toelichting aangegeven wordt, beoogt het voorontwerp van wet “de continuïteit van de dienstverlening inzake het personenvervoer per spoor bij stakingen te garanderen”.

Te dien einde voorziet het voorontwerp van wet hoofdzakelijk in:

- de invoeging in de wet van 23 juni 1926 van een bepaling naar luid waarvan “[b]ij stakingen geïnitieerd in het kader van de procedure van aanzegging en overleg naar aanleiding van sociale conflicten (...) er een minimumtermijn van 8 werkdagen gerespecteerd [moet] worden tussen het indienen van de stakingsaanzegging en het begin van de staking” (ontworpen artikel 114/2 van de wet van 23 juli 1926), een termijn waarin het Algemeen Reglement voor de Syndicale Betrekkingen (hierna: het syndicaal statuut van de Belgische Spoorwegen)¹ reeds voorzag;
- de invoering van een regeling waarbij het aan de directiecomités van Infrabel en de NMBS wordt overgelaten om “in overleg [te bepalen] welke operationele beroepscategorieën zij essentieel achten om een aangepast vervoersaanbod aan de gebruikers te verlenen bij een staking”, waarbij dat aanbod omschreven moet worden in vervoersplannen die diezelfde

^(*) Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

¹ Deel VI “Syndicale activiteit”, Hoofdstuk X betreffende de werkonderbrekingen, punt 3 van paragraaf 98 van het Algemeen reglement voor de syndicale betrekkingen, bundel 548.

directiecomités eveneens in overleg moeten opmaken (ontworpen artikel 153bis, § 2, eerste tot derde lid, van de wet van 23 juli 1926);

- de organisatie van dat aangepast vervoersaanbod bij een staking door een beroep te doen “op de personeelsleden van de voormelde beroepscategorieën die niet deelnemen aan de staking” (ontworpen artikel 153bis, § 2, vierde lid, van de wet van 23 juli 1926), waarbij de personeelsleden van de bewuste beroepscategorieën ten laatste vier werkdagen vóór de staking hun definitieve intentie om al dan niet aan de staking deel te nemen moeten mededelen “[t]enzij er een behoorlijk bewezen reden is” (ontworpen artikel 153bis, § 3, eerste lid, van de wet van 23 juli 1926); wie die intentie niet binnen de voorgeschreven termijn mededeelt, stelt zich overigens bloot aan tuchtsancties (ontworpen artikel 153bis, § 3, vierde lid, van de wet van 23 juli 1926);
- de verplichting voor de personeelsleden van de spoorwegen om zich ervan te onthouden maatregelen te nemen die het verstrekken van het aangepast vervoersaanbod belemmeren, meer bepaald mogen ze de toegang tot de werkplaats voor de personeelsleden die willen werken niet blokkeren, mogen ze tegen hen en tegen de gebruikers geen fysiek of materieel geweld van welke aard ook gebruiken en mogen ze het gebruik van de werkmiddelen en de infrastructuur niet beperken (ontworpen artikel 153bis, § 5, van de wet van 23 juli 1926).

VOORAFGAANDE OPMERKINGEN

3. De aandacht wordt gevestigd op het feit dat het voorliggende advies gelezen moet worden binnen het beperkte kader van de bepalingen van het voorontwerp, meer bepaald van het ontworpen artikel 114/2 van de wet van 23 juli 1926 wat betreft de in acht te nemen aanzeggingstermijn bij een staking, die acht werkdagen bedraagt tussen het indienen van de stakingsaanzegging en het begin van de staking, en, van het ontworpen artikel 153bis, § 5, naar luid waarvan de personeelsleden van de spoorwegen zich dienen te onthouden van “fysiek of materieel geweld van welke aard ook”² tegenover de personeelsleden die niet deelnemen aan de staking en tegenover de gebruikers.

4. Het voorliggende advies ligt overigens helemaal in de lijn van advies 52.360/AV,³ waarin het volgende staat:

“Zoals is aangegeven in advies 39.942/AV,⁴ is het stakingrecht in de Belgische rechtsorde uitdrukkelijk gewaarborgd,⁵ op basis van artikel 8, lid 1, d), van het

² In artikel 8 van verdrag nr. 87 van 9 juli 1948 ‘betreffende de syndicale vrijheid en de bescherming van het syndicaal recht’ staat immers het volgende: “[b]ij de uitoefening van de rechten, welke hun bij dit verdrag zijn toegekend, zijn de werknemers, de werkgevers en hun onderscheidene organisaties gehouden, om, evenals de andere personen of georganiseerde groepen, de wetten van het land te eerbiedigen”.

³ Advies 52.360/AV, op 26 november 2013 gegeven 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’ <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/52360.pdf>.

⁴ Voetnoot 1 van het geciteerde advies: Advies 39.942/AV, op 18 april 2006 gegeven 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).

Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten en van artikel 6, 4°, van het herziene Europees Sociaal Handvest.⁶⁻⁷ Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft het stakingsrecht overigens afgeleid uit artikel 11 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.⁸

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,⁹ 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’.¹⁰⁻¹¹

⁵ Voetnoot 2 van het geciteerde advies: Over de vastlegging van het stakingsrecht in de rechtspraak, zie inzonderheid: GwH 6 april 2000, nr. 42/2000, B.7.1 e.v.; Cass. 21 december 1981, *Arr.Cass.* 1981 (82), 541; RvS 22 maart 1995, nr. 52.424; RvS 3 december 2002, nr. 113.168; RvS 2 juni 2008, nr. 185.075; RvS 18 oktober 2011, nr. 215.830; RvS 6 november 2012, nr. 221.273.

⁶ Voetnoot 3 van het geciteerde advies: Inzake de collectieve klacht nr. 59/2009, Europees Verbond van Vakverenigingen (EVV)/Algemene Centrale der Liberale Vakbonden van België (ACLVB)/Algemeen Christelijk Vakverbond (ACV)/Algemeen Belgisch Vakverbond (ABVV) t. België heeft het Europees Comité voor Sociale Rechten in dat kader het volgende geoordeeld: “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” (Europees Comité voor Sociale Rechten, beslissing van 13 september 2011 over de gegrondheid van de voornoemde collectieve klacht nr. 59/2009, te raadplegen op www.coe.int). Zie ook de resolutie die het Comité van Ministers van de Raad van Europa inzake deze klacht heeft aangenomen (resolutie CM/ResChS(2012)3). Zie over deze problematiek in haar geheel J.-F. NEVEN, “Les piquets de grève, la procédure sur requête unilatérale et les pouvoirs du juge des référés après la décision du Comité européen des droits sociaux du 13 septembre 2011”, *TSR-RDS* 2012/4, 394 e.v.).

⁷ Voetnoot 4 van het geciteerde advies: Artikel 28 van het Handvest van de sociale grondrechten van de werkenden waarborgt binnen de grenzen vastgesteld in artikel 51 ervan, het recht op collectieve onderhandelingen en collectieve actie in dezelfde bewoordingen als artikel 6, 4°, van het Europees Sociaal Handvest.

⁸ Voetnoot 5 van het geciteerde advies: EHRM 21 april 2009, arrest *Enerji Yapi-Yol Sen t. Turkije*.

⁹ Voetnoot 6 van het geciteerde advies: 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).

¹⁰ Voetnoot 7 van het geciteerde advies: 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.

¹¹ Voetnoot 8 van het geciteerde advies: In advies 39.942/AV is met deze standpunten reeds rekening gehouden. Zie inzonderheid voetnoot 10 van dat advies. Sindsdien is een vijfde uitgave van de “Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale du Conseil d’administration du BIT” gepubliceerd. In dit advies wordt daarnaar verwezen als “Recueil de principes, 2006, 5^{de} uitg.”.

In dat advies is advies 39.942/AV bovendien opnieuw aangehaald met betrekking tot de aanvaardbaarheid van de beperkingen van het stakingsrecht. In dat advies 39.942/AV stond over de beginselen die meer bepaald met betrekking tot het vaststellen van een “minimumdienst” van toepassing zijn het volgende:

“6. Inzake de geoorloofdheid van de beperkingen van het stakingsrecht die het vaststellen van een minimumdienst meebrengt, stelt het voornoemde advies 39.942/AV meer bepaald het volgende:

‘11. Het stakingsrecht is uitdrukkelijk vastgelegd in artikel 6, 4°, van het herziene Europees Sociaal Handvest, en in artikel 8, lid 1, d), van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten.¹²

Beperkingen van het stakingsrecht zijn weliswaar aanvaardbaar op basis van [artikel G van Deel III]¹³ van het herziene Europees Sociaal Handvest, dat het volgende bepaalt:

‘1. Wanneer de in deel I genoemde rechten en beginselen en de in deel II¹⁴ geregelde onbelemmerde 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 het onderhavige Handvest geoorloofde beperkingen op de daarin vermelde rechten en verplichtingen kunnen uitsluitend worden toegepast voor het doel waarvoor zij zijn bestemd.’

Artikel 4 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten bepaalt eveneens:

‘De Staten die partij zijn bij dit Verdrag erkennen dat, wat het genot van de door de Staat overeenkomstig dit Verdrag verleende rechten betreft, de Staat deze rechten slechts mag onderwerpen aan bij de wet vastgestelde beperkingen en alleen voor zover dit niet in strijd is met de aard van deze rechten, en uitsluitend met het doel het algemeen welzijn in een democratische samenleving te bevorderen.’

Uit deze bepalingen, en inzonderheid uit het vereiste dat de beperkingen in het genot of de uitoefening van de rechten die door deze instrumenten vastgesteld zijn, een

¹² Voetnoot 9 van het geciteerde advies: Voetnoot 14 van het geciteerde advies: Het stakingsrecht wordt niet uitdrukkelijk vermeld in de tekst van artikel 11 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, maar als een onderdeel van de vrijheid van vereniging, de vakbondsvrijheid en de vrijheid van vergadering erkend in die bepaling (zie inzonderheid J. VANDE LANOTTE en Y. HAECK (uitg.), *Handboek EVRM*, Deel 2, *Artikelsgewijze Commentaar*, boekdeel 2, Antwerpen-Oxford, Intersentia, 2004, nr. 42, blz. 26; cf. EHRM 2 juli 2002, Wilson, National union of journalists e.a. t./ het Verenigd Koninkrijk, inz. de nrs. 45 en 46). Binnen de grenzen van dit advies is het niet noodzakelijk te onderzoeken of de artikelen 26 en 27 van de Belgische Grondwet, die de vrijheid van vergadering en de vrijheid van vereniging vastleggen, ook niet aldus moeten worden geïnterpreteerd dat ze het stakingsrecht waarborgen, gelet op het interpretatief verband tussen de bepalingen van de Grondwet betreffende de rechten en vrijheden en het voormelde Verdrag (zie bijvoorbeeld recent: Arbitragehof, nr. 147/2005, 28 september 2005, B.3.5; nr. 199/2005, 21 december 2005, B.4).

¹³ Voetnoot 10 van het geciteerde advies: Als gevolg van een verschrijving vermeldt het advies artikel 38 van het Handvest.

¹⁴ Voetnoot 11 van het geciteerde advies: Voetnoot 15 van het geciteerde advies: Artikel 6 van het Europees sociaal handvest is opgenomen in deel II van dit Verdrag.

'wet',¹⁵ noodzakelijk maken, volgt dat de bepalingen van het interne recht die er de grondslag van vormen, voldoende duidelijk en voorzienbaar moeten zijn.

(...)

12. De grenzen van de beperkingen van het stakingsrecht zijn aangegeven door de voormelde organen van de IAO, die gewerkt hebben met het begrip 'minimumdienst', in de specifieke betekenis die ze eraan geven.

Deze regeling is als volgt samengevat:

'Le Comité de la liberté syndicale admet qu'un service minimum puisse être imposé, lors des grèves, lorsqu'il s'agit de prévenir les accidents et de garantir la sécurité des personnes et des installations (service minimum de sécurité).¹⁶ Si le but est d'assurer une certaine continuité de la production ou des activités de l'entreprise ou de l'institution touchée par la grève, le comité estime que le maintien d'un service minimum (de fonctionnement) ne devrait être requis que dans les cas suivants: 1) dans les services dont l'interruption risquerait de mettre en danger la vie, la sécurité ou la santé de la personne dans une partie ou dans l'ensemble de la population (services essentiels au sens strict du terme); 2) dans les services qui ne sont pas essentiels au sens strict du terme mais où des grèves d'une certaine ampleur et durée pourraient provoquer une crise grave aiguë menaçant les conditions normales d'existence de la population; 3) dans les services publics d'importance primordiale.^{17, 18}

7. Waar het advies specifiek de voornoemde derde categorie diensten onderzoekt, luidt het als volgt:

'Niet alleen stelt het Comité voor vakbondsvrijheid van de IAO dat de omvang van de minimale dienstverlening in dat verband zou moeten worden bepaald met medewerking van de werknemers- en werkgeversorganisaties,¹⁹ maar bovendien moet worden onderstreept dat die omvang hoe dan ook geen dergelijke afmetingen mag aannemen dat ze verder reikt dan de verrichtingen die strikt noodzakelijk zijn om te garanderen dat voorzien wordt in de basisbehoeften van de bevolking of in de minimale eisen van de dienst, en dat ze niet te zwaar weegt op de doelmatigheid van de pressiemiddelen die de staking vertegenwoordigt.^{20-21, 22}

¹⁵ Voetnoot 12 van het geciteerde advies: Voetnoot 16 van het geciteerde advies: Zie ook artikel 11, lid 2, van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

¹⁶ Voetnoot 13 van het geciteerde advies: Voetnoot 17 van het geciteerde advies: Noot 76 in het geciteerde artikel: [Comité voor vakbondsvrijheid van de IAO, *Recueil de principes, op. cit.*, leden 554 en 555. [Zie *Recueil de principes*, 2006, 5^{de} uitg., §§ 604 en 605].

¹⁷ Voetnoot 14 van het geciteerde advies: Voetnoot 18 van het geciteerde advies: Noot 77 in het geciteerde artikel: [Comité voor vakbondsvrijheid van de IAO, *Recueil de principes, op. cit.*, lid 556. [Zie *Recueil de principes*, 2006, 5^{de} uitg., § 606].

¹⁸ Voetnoot 15 van het geciteerde advies: Voetnoot 19 van het geciteerde advies: A. ODERO, B. GERNIGON en H. GUIDO, "Les principes de l'OIT sur le droit de grève", *Rev. b. dr. int.*, 2000/1, blz. 56 en 57.

¹⁹ Voetnoot 16 van het geciteerde advies: Voetnoot 21 van het geciteerde advies: Comité voor vakbondsvrijheid van de IAO, *Recueil de principes, op. cit.*, § 560. [Zie *Recueil de principes*, 2006, 5^{de} uitg., § 612].

²⁰ Voetnoot 17 van het geciteerde advies: Voetnoot 22 van het geciteerde advies: Commissie van deskundigen van de IAO, *Etude d'ensemble, op. cit.*, § 161.

²¹ Voetnoot 18 van het geciteerde advies: Voetnoot 23 van het geciteerde advies: Voor voorbeelden van diensten die als "van primordiaal belang" kunnen worden bestempeld, zie inzonderheid de voormelde studie van A. ODERO, B. ERNIGON en H. GUIDO, *op. cit.*, blz. 57.

ALGEMENE OPMERKINGEN

5. Voor zover het voorontwerp, volgens zijn bewoordingen, voorziet in een regeling die ertoe strekt bij een staking aan de gebruikers een aangepast vervoersaanbod te verstrekken en de personeelsleden van de spoorwegen (statutaire en contractuele personeelsleden) te dien einde verplicht om vier dagen vóór het begin van de staking aan hun werkgever hun definitieve intentie mee te delen om aan een staking deel te nemen en hen ook verplicht om zich te onthouden van elke actie die de invoering van het aangepast vervoersaanbod kan belemmeren, geeft het, gelet op de hiervoor aangehaalde beginselen, aanleiding tot de volgende opmerkingen.

A. Doen de verplichting opgelegd aan de personeelsleden van de spoorwegen om vier dagen vóór de staking aan hun werkgever hun definitieve intentie mee te delen om al dan niet aan een geplande stakingsactie deel te nemen en de verplichting om zich te onthouden van het plaatsen van stakingsposten afbreuk aan het recht op collectieve actie dat samenhangt met het recht op collectieve onderhandelingen?

6.1. Door overeenkomst nr. 98 van de IAO te bekrachtigen hebben de Belgische autoriteiten er zich krachtens artikel 4 van die overeenkomst toe verbonden om passende maatregelen te nemen

“om, op een zeer breed plan, de ontwikkeling en het gebruik aan te moedigen en te bevorderen van procedures van vrijwillige onderhandeling tot het sluiten van collectieve verdragen tussen werkgevers en werkgeversorganisaties enerzijds, en werknemersverenigingen anderzijds, om op die wijze arbeidsvoorwaarden vast te stellen”.

Tot een staking of meer in het algemeen tot collectieve actie overgaan wordt doorgaans beschouwd als één van de drukingsmiddelen die gebruikt kunnen worden om het gewenste resultaat af te dwingen bij de collectieve onderhandelingen die in een onderneming gevoerd worden.

6.2. Dat recht op collectieve actie impliceert dat de werknemers desgewenst het recht hebben om al dan niet deel te nemen aan collectieve acties die door anderen georganiseerd worden.²³

Door de personeelsleden van de spoorwegen te verplichten om vier dagen op voorhand aan hun werkgever hun definitieve intentie mee te delen om al dan niet aan een geplande stakingsactie deel te nemen, legt het voorontwerp van wet, hoewel het *in se* geen afbreuk doet aan het recht van de werknemers om aan die stakingsactie deel te nemen, hen op om, ten laatste halverwege de termijn waarbinnen de aanzegging ingediend moest worden, kenbaar te maken welke steun ze verlenen of bereid zijn te verlenen aan de lopende collectieve onderhandelingen en aan de vakorganisaties die die onderhandelingen voeren. Zodoende heeft het invloed op de draagwijdte en dus op de impact die het indienen van de stakingsaanzegging kan

²² Voetnoot 19 van het geciteerde advies: Dat de sociale partners erbij worden betrokken, is een vereiste dat, meer in het algemeen, geldt bij het vaststellen van elke minimumdienstverlening, ongeacht de categorie. Zie *Recueil de principes*, 2006, 5^{de} uitg., §§ 609, 610, 612.

²³ Zie bijvoorbeeld EHRM 25 april 1996, *Gustafsson t. Zweden*, verzoekschrift 15573/89, § 45.

hebben op het verloop van de collectieve onderhandelingen. Het brengt dus het risico met zich mee dat er in de vaak cruciale fase van de collectieve onderhandelingen waarin de stakingsaanzegging bijna vervalt, een vertekening is van de machtsverhouding die één van de wezenlijke bestanddelen van die onderhandelingen is, of dat de onderhandelingen er zelfs door mislukken.

Bovendien lijkt het de bedoeling van de steller om die regeling waarbij een definitieve beslissing genomen moet worden op te leggen ongeacht de duur van de staking of de wijze waarop ze georganiseerd wordt.²⁴ Als de staking langer dan één dag duurt of als de actie gespreid wordt over vier weken naar rata van bijvoorbeeld één dag per week en de werknemers hun definitieve intentie in beide gevallen die ter illustratie gegeven worden vier dagen vóór de eerste stakingsdag moeten meedelen en hun beslissing achteraf niet meer kunnen herzien, houdt het voorontwerp derhalve een extra beperking in van de keuzevrijheid van de werknemers om te beslissen of ze al dan niet aan de staking zullen deelnemen: thans kunnen die laatstgenoemden immers, soms om louter materiële redenen die niets van doen hebben met de inzet van de lopende onderhandelingen, beslissen dat ze slechts één dag aan de staking zullen deelnemen, en dit tot op de laatste dag vóór de staking.

Ook het dispositief van het ontworpen artikel 153bis, § 5, van de wet van 23 juli 1926 leidt tot een grotere inmenging van het voorontwerp van wet in de uitoefening van het recht op collectieve actie als ondersteuning van het recht op het collectief onderhandelen, doordat de stakers daarbij verplicht worden zich ervan te onthouden de toegang tot de werkplaats te blokkeren voor de personeelsleden die willen werken alsook het gebruik van de werkmiddelen en de infrastructuur te beperken, te weten *in concreto* door, zelfs vreedzame, stakersposten te organiseren.²⁵

Het zou weliswaar vergezocht zijn ervan uit te gaan dat een werknemer die van plan is niet te staken daadwerkelijk in staat zou zijn om zijn recht uit te oefenen zelfs al zou hij geen toegang hebben tot zijn werkplaats, noch tot de infrastructuur of tot zijn werkmiddelen, waardoor hij niet de mogelijkheid zou hebben zijn contractuele verplichtingen na te komen. Bijgevolg moet het aan elke werknemer toegekende recht om zich niet aan te sluiten bij een stakingsbeweging voor die werknemer noodzakelijkerwijs impliceren dat hij zijn recht om te werken kan uitoefenen, zodat de verplichting tot onthouding die vervat is in het ontworpen artikel 153bis, § 5, van de wet van 23 juli 1926, die op zich geen overdreven aantasting van het recht op collectieve actie lijkt in te houden moeilijkheden doet rijzen doordat ze bovenop de andere maatregelen komt waarin het voorontwerp van wet reeds voorziet.

²⁴ In de bespreking van artikel 2 staat dat “de deadline om [de] intentieverklaring mee te delen (...) op vier werkdagen vóór het begin van de staking wordt vastgelegd” en in de bespreking van de artikelen 3 en 4 wordt aangegeven dat “[d]e laatst afgelegde verklaring, die ten laatste vier werkdagen voor het begin van de staking kenbaar moet worden gemaakt, (...) beschouwd [zal] worden als de definitieve intentieverklaring.”

²⁵ ECSR, 13 september 2011, nr. 59/2009, EVV, ACLVB, ACV, ABVV / België, § 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 ECSR, 16 oktober 2006, nr. 32/2005, Confederatie van onafhankelijke vakbonden van Bulgarije, Vakbondsconfederatie “Podkrepa” en Europees Verbond van Vakverenigingen t. Bulgarije.

6.3. *In casu* is het immers de combinatie van de onderscheiden bepalingen van het voorontwerp die doet betwijfelen of ze aanvaard kunnen worden in het licht van de redelijkerwijs te verwachten beperkingen van het recht op collectieve actie zoals dat gewaarborgd wordt bij artikel 23, derde lid, 1°, van de Grondwet en bij de onderscheiden internationale instrumenten waaraan België gebonden is.

Door de deelname aan een staking afhankelijk te stellen van een verklaring die het personeelslid van de Spoorwegen afgelegd zou hebben vier dagen vóór de dag waarop de staking gepland is en, *a fortiori*, als die vier dagen voorafgaan aan het begin van een georganiseerde staking van langer dan één dag, leidt het voorontwerp immers in de eerste plaats, zo niet in rechte, dan toch in feite, en bovendien op definitieve wijze en in een erg vroege fase van het proces ter ondersteuning van collectieve onderhandelingen, uiteindelijk tot een beperking van het recht van iedere werknemer om te beslissen of hij al dan niet aan een dergelijke staking deelneemt.

De onbeperkte verplichting om zich ervan te onthouden, zelfs vreedzame stakersposten uit te zetten teneinde de niet-stakers – en in voorkomend geval de gebruikers van de Spoorwegen – de toegang te beletten tot de werkplaats en tot de werkmiddelen, leidt ten tweede tot een vergroting van de beperking die zo al opgelegd wordt aan het recht op collectieve actie doordat het personeelslid verplicht wordt zijn definitieve intentie om al dan niet deel te nemen aan de staking kenbaar te maken. Het spreekt voor zich dat een staking, per definitie, voor een stuk zinloos wordt en dus aan impact inboet als de stakers ten aanzien van de niet-stakers en zelfs van de gebruikers van de dienst geen enkele actie – zelfs geen sensibiliseringsactie – mogen voeren in verband de gegrondheid van hun eisen.

B. Past het verlenen van een aangepast vervoersaanbod aan de gebruikers in de logica van de organisatie van een minimumdienst?

7.1. De vraag rijst of het voorontwerp, door aan de directiecomités van Infrabel en van de NMBS de verplichting op te leggen om bij een staking aan de gebruikers een aangepast vervoersaanbod te verlenen volgens een vooraf vastgesteld vervoersplan, daadwerkelijk strekt tot het organiseren van een minimumvervoersdienst.

In de memorie van toelichting staat:

“Dit wetsontwerp is (...) gebaseerd op het algemeen rechtsbeginsel inzake de continuïteit van de openbare dienst. Dit houdt in dat een openbare dienst, zoals het reizigersvervoer per spoor, continu, regelmatig en zonder onderbreking, moet kunnen worden verzekerd.”

7.2. Met betrekking tot de invoering van een systeem tot waarborging van de continuïteit van de dienst voor het personenvervoer over het spoor, hebben de organen van de IAO, zoals daaraan is herinnerd in de adviezen 39.942/AV en 52.360/AV, bepaald welke perken binnen een “minimumdienst” in geval van staking ingevoerd kan worden.²⁶

²⁶ Voor een vergelijkbare benadering, zie: GwH 1 december 2016, nr. 152/2016, B.6.2 en B.11.1.

De gevallen waarin een dergelijke “minimumdienst” overwogen kan worden, kunnen worden samengevat als volgt:

“Un service minimum pourrait être approprié comme solution de rechange possible dans les situations où une limitation importante ou une interdiction totale de la grève n’apparaît pas justifiée et où, sans remettre en cause le droit de grève de la plus grande partie des travailleurs, il pourrait être envisagé d’assurer la satisfaction des besoins de base des usagers ou encore la sécurité ou le fonctionnement continu des installations”²⁷.

“Le maintien de services minima en cas de grève ne devrait être possible que : 1) dans les services dont l’interruption risquerait de mettre en danger la vie, la sécurité ou la santé de la personne dans une partie ou dans l’ensemble de la population (services essentiels au sens strict du terme) ; 2) dans les services qui ne sont pas essentiels au sens strict du terme mais où les grèves d’une certaine ampleur et durée pourraient provoquer une crise nationale aiguë menaçant les conditions normales d’existence de la population ; et 3) dans les services publics d’importance primordiale”²⁸⁻²⁹.

Het Comité heeft in de zaken die bij hem aanhangig gemaakt waren, geoordeeld dat ervan mag worden uitgegaan dat de diensten van het grootstedelijk vervoer³⁰ of van de Spoorwegen³¹ beschouwd kunnen worden als openbare diensten van primordiaal belang en dat het, bijgevolg, legitiem was een minimumdienst in geval van staking in te stellen.

Volgens het advies van de Commissie van deskundigen van de IAO zou een minimumdienst overigens moeten beantwoorden aan de volgende twee voorwaarden:

“i) Il devrait effectivement et exclusivement s’agir d’un service minimum, c’est-à-dire limité aux opérations strictement nécessaires pour que la satisfaction des besoins de base de la population ou des exigences minima du service soit assurée, tout en maintenant l’efficacité des moyens de pression ; ii), étant donné que ce système limite l’un des moyens de pression essentielle dont disposent les travailleurs pour défendre leurs intérêts, leurs organisations devraient pouvoir, si elles le souhaitent, participer à la définition de ce service tout comme les employeurs et les pouvoirs publics.”³²⁻³³³⁴

²⁷ *La liberté syndicale, Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale du Conseil d’administration du BIT*, 2006, § 607. In dezelfde zin, Internationale Arbeidsconferentie, 101^e zitting, 2012, “*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), § 136.

²⁸ *Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale du Conseil d’administration du BIT* 2006, § 606; *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* 2012, § 136.

²⁹ Het Comité voor vakbondsvrijheid staat eveneens toe dat een minimumdienst of zelfs een algeheel stakingsverbod opgelegd wordt aan ambtenaren die een gezagsfunctie uitoefenen in naam van de Staat. De Commissie van deskundigen van de IAO is van oordeel dat onder andere de werknemers van de postdiensten, de werknemers van de spoorwegen en het onderwijspersoneel evenwel geen deel uitmaken van die categorie (CEACR, verslag 2010-99-1A, 91; 2012-101-1B, 55).

³⁰ *Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale du Conseil d’administration du BIT*, 2006, § 617 - § 618.

³¹ *Ibid.*, §§ 619 - 621.

³² Voetnoot in het geciteerde werk: *Étude d’ensemble* de 1994, § 161.

³³ Zie in dezelfde zin, *Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale du Conseil d’administration du BIT*, 2006, § 612. Het Comité stelt nog het volgende: “En effet, outre que cela permettrait un

7.3. Het ontworpen dispositief berust, in dat opzicht, op een zekere dubbelzinnigheid. Bij het ontworpen artikel 153bis, van de wet van 23 juli 1926, gelezen in het licht van de memorie van toelichting, wordt een stelsel georganiseerd dat steunt op de bepaling van de “essentieel” geachte operationele beroepscategorieën. Met dat stelsel kan een dienstverlening, rekening houdende met de beschikbare krachten (namelijk de niet-stakende personeelsleden), georganiseerd worden, waarbij een aangepast vervoersaanbod op basis van één van de vooraf vastgelegde vervoersplannen aan de gebruikers wordt verleend. Voorts wordt in de memorie van toelichting gesteld dat het wetsontwerp ertoe strekt de betrokken Ondernemingen (nl. NMBS, Infrabel en HR Rail) de nodige middelen te geven om de gebruikers van de Spoorwegen de best mogelijke dienstverlening aan te bieden bij stakingen en, rekening houdend met de beschikbare personeelsleden, deze dienstverlening zo adequaat mogelijk te organiseren. In de memorie van toelichting wordt eveneens aangegeven dat “daartoe een systeem [ingevoerd wordt] waarbij elk personeelslid dat deel uitmaakt van een operationele beroepscategorie die als essentieel wordt beschouwd, voorafgaand aan de staking, een intentieverklaring moet afleggen”.

Met andere woorden, ook al wordt in de memorie van toelichting gesteld dat het wetsontwerp “niet [voorziet] in een opvordering van personeelsleden om een minimumdienst te waarborgen”, toch lijkt de regeling die bij het voorontwerp wordt ingevoerd, waarbij inderdaad geen echte opvordering van het personeel plaatsvindt,³⁵ niettemin op een “minimumdienst” die in dit geval evenwel ingaat tegen de logica die voorop moet staan bij de invoering van een dergelijke dienst. In plaats van te bepalen welke operaties in geval van staking strikt noodzakelijk zijn om tegemoet te komen aan de basisbehoeften van de bevolking of aan de minimumvereisten van de dienst,³⁶ zoals dat wordt aanbevolen door de Commissie van deskundigen van de IAO, de vervoersplannen op die basis op te stellen en vervolgens te bepalen welke operationele beroepscategorieën daarvoor essentieel zijn, wordt op dat punt bij het voorontwerp immers een stelsel opgezet dat vertrekt vanuit een planning en van de vaststelling van de categorieën en dat vervolgens wordt verbonden aan het vervoersplan dat aan de gebruikers het “aangepast” dienstaanbod kan verlenen en waarbij alle personeelsleden van de Spoorwegen verplicht worden hun werkgever vier dagen voor de staking op de hoogte te brengen van hun definitieve intentie om al dan niet aan de staking deel te nemen. Op die manier zou het “aangepast” aanbod, rekening houdend met het aantal personeelsleden dat verklaart niet te zullen staken, overigens zelfs ruimer kunnen zijn dan de “minimumdienst”. In die omstandigheden kan de steller van het voorontwerp op geen enkel ogenblik garanderen dat hij zich beperkt tot het organiseren van een “minimumdienst” die niet leidt tot het tenietdoen van de doelmatigheid van het pressiemiddel dat de staking vertegenwoordigt. Daardoor gaat het dispositief in tegen de voorwaarden die door de organen van de IAO aanvaardbaar geacht worden bij de instelling van een minimumdienst in geval van staking.

échange de vues réfléchi sur ce que doivent être en situation réelle les services minima strictement nécessaires, cela contribuerait aussi à garantir que [ceux-ci] ne soient pas étendus au point de rendre la grève inopérante en raison de son peu d'impact et à éviter de donner aux organisations syndicales l'impression que l'échec de la grève tient à ce que le service minimum a été prévu d'une manière trop large et fixé unilatéralement”.

³⁴ *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*, 2012, § 137.

³⁵ De Commissie van deskundigen van de IAO ziet een opvordering in geval van een “minimumdienst” overigens niet als aanvaardbare voorwaarde voor de organisatie van die dienst.

³⁶ Naast bepaalde voor de werking of voor de bescherming van de installaties noodzakelijke maatregelen.

7.4. Zoals blijkt uit de bespreking van de artikelen 3 en 4 van het voorontwerp, is het bovendien niet de bedoeling van de steller van het voorontwerp om de bepaling van de operationele beroepscategorieën die essentieel geacht worden – en bijgevolg ook de organisatie van een “minimumdienst” – te onderwerpen aan een voorafgaand overleg met de vakorganisaties.

Artikel 118, eerste lid, van de wet van 23 juli 1926, die wordt overgenomen onder punt 13 van het Syndicaal Statuut van de Belgische Spoorwegen, bepalen evenwel dat de Nationale Paritaire Commissie

“[n]iettegenstaande elke andersluidende bepaling en onverminderd de andere bepalingen van deze wet, [bevoegd is tot]:

1° het onderzoeken van al de kwesties betreffende de bepalingen van het personeelsstatuut en de arbeidsovereenkomsten, [...] en over het algemeen al de kwesties die voor het personeel rechtstreeks van belang zijn, kwesties die haar worden voorgelegd [...] [door de raad van bestuur van HR Rail, de algemeen directeur van HR Rail, het HR Coördinatie Comité, de raad van bestuur of het directiecomité van Infrabel of NMBS, de voorzitter of zijn gemandateerde van een syndicale organisatie die in de Nationale Paritaire Commissie zetelt, overeenkomstig de bepalingen van [...] het syndicaal statuut.]”.

Zoals het dispositief thans gesteld is, lijkt het voorontwerp niet te voorzien in een uitdrukkelijke afwijking die ingaat tegen deze bevoegdheidstoewijzing. Zelfs indien dit het geval zou zijn, dan nog zou de vraag rijzen of de Belgische autoriteit, door zonder bijzondere verantwoording op die manier tewerk te gaan, niet de internationale verbintenissen schenden die ze meer in het bijzonder op het niveau van de IAO aangegaan is inzake het aanmoedigen van collectieve onderhandelingen op het gebied van het vaststellen van de arbeidsvoorwaarden, aangezien de aangelegenheid van het vaststellen van een minimumdienst nauw verbonden is met die betreffende de werkomstandigheden.

In casu zou de tweede aan de minimumdienst verbonden voorwaarde hoe dan ook niet nageleefd worden. Zoals de Commissie van deskundigen van de IAO aangeeft, beperkt de minimumdienst een van de essentiële pressiemiddelen waarover de werknemers beschikken om hun (economische en sociale) belangen te verdedigen, en zouden de vakorganisaties, indien zij dat wensen, dan ook moeten kunnen deelnemen aan de bepaling van die dienst, wat *in casu* niet het geval is.

Uit de bespreking van de artikelen 3 en 4 van het voorontwerp blijkt overigens duidelijk dat “de ondernemingen de beschikbare personeelsleden op andere plaatsen dan hun normale arbeidsplaats [zullen] kunnen inzetten, met het oog op de prioritaire bediening van bepaalde lijnen”. De steller van het voorontwerp wil met andere woorden niet alleen zonder voorafgaand overleg met de vakorganisaties de werkomstandigheden van de statutaire personeelsleden wijzigen, maar hij gaat eveneens voorbij aan het bijzondere geval van de personeelsleden die aangenomen zijn met een arbeidsovereenkomst waarvan een van de essentiële elementen, luidens de dwingende bepalingen van de wet van 3 juli 1978 ‘betreffende de arbeidsovereenkomsten’, het type werk is tot het verrichten waarvan de werknemer zich verbindt. Daaruit volgt dat voor die categorieën, de maatregel die erin bestaat aan het personeelslid een andere taak toe te wijzen dan die waarvoor hij aangenomen is, hoe dan ook niet begrepen kan worden als een “maatregel van inwendige orde”; een nieuwe toewijzing zal dus,

voor de periode die ze zal beslaan, een aanhangsel bij de overeenkomst vergen of op zijn minst een zekere wederzijdse instemming vanwege de partijen voorafgaand aan de nieuwe toewijzing.

Meer fundamenteel nog dient eraan te worden herinnerd dat de directiecomités van Infrabel en de NMBS bij de “aanpassingen aan de uitoefening van de functie” die ze zouden moeten aanbrengen met het oog op het verzekeren van de “minimumdienst”, de vereisten zullen moeten naleven van de wet van 30 augustus 2013 ‘houdende de Spoorcodex’ op het stuk van, onder andere, de certificering voor de uitoefening van de functie van treinbestuurder of treinbegeleider, vereisten waarvan vanzelfsprekend niet mag worden afgeweken, zelfs niet tijdelijk, aangezien met die vereisten een doelstelling qua veiligheid van het reizigersvervoer nagestreefd wordt.³⁷

8. Als samenvatting van de voorgaande opmerkingen kan worden gesteld dat, hoewel de beperkingen die bij het voorliggende dispositief worden aangebracht in het recht op collectieve actie als accessorium van het recht op collectief onderhandelen *in casu* vastgelegd worden bij een wet, die wet niet op alle punten duidelijk en voorzienbaar genoeg is, zoals dat *supra* uiteengezet is in de opmerkingen 6.1. tot 6.3.

Hoewel die in het voorontwerp vervatte aantastingen van het recht op collectieve actie volgens de steller van het voorontwerp passen in het raam van wat in een democratische samenleving noodzakelijk is voor de bescherming van de rechten en vrijheden van eenieder, namelijk zowel van degenen die kiezen om al dan niet aan een collectieve actie deel te nemen als van de burgers/gebruikers van het openbaar vervoer die zich onder andere naar hun werk of hun school begeven, wordt met het voorontwerp evenwel geen genoegzaam uitgebalanceerd evenwicht gevonden tussen die onderscheiden rechten en vrijheden opdat de bij het dispositief tot stand gebrachte aantastingen beschouwd zouden kunnen worden als aanvaardbaar in het licht van het proportionaliteitsbeginsel. De steller van het voorontwerp zou erop moeten toezien dat die proportionaliteit beter gewaarborgd wordt, onder andere door de voorwaarden en de procedure te herzien op basis waarvan de personeelsleden van de Spoorwegen hun standpunt ten aanzien van de staking moeten bepalen; meer specifiek in dat opzicht in verband met de definitieve aard van de verklaring die ze krachtens het voorontwerp verplicht moeten afleggen, en bijgevolg met de manier waarop zijzelf omgaan met de mogelijkheid om hun keuze kenbaar te maken en ze te wijzigen in het licht van de evolutie van de omstandigheden en van de context waarin de stakingsaanzegging is ingediend, bijvoorbeeld binnen een termijn van maximaal achtenveertig uur vóór de dag waarop de werknemer al dan niet van plan is te staken. Voorts dient in het dispositief gewaarborgd te worden dat die verklaring vertrouwelijk behandeld zal worden.³⁸

³⁷ Die vereisten vormen overigens de omzetting van Europese richtlijnen, waaronder Richtlijn 2004/49/EG van het Europees parlement en de Raad van 29 april 2004 ‘inzake de veiligheid op de communautaire spoorwegen en tot wijziging van Richtlijn 95/18/EG van de Raad betreffende de verlening van vergunningen aan spoorwegondernemingen, en van Richtlijn 2001/14/EG van de Raad inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur alsmede inzake veiligheidscertificering’ en Richtlijn 2007/59/EG van het Europees parlement en de Raad van 23 oktober 2007 ‘inzake de certificering van machinisten die locomotieven en treinen op het spoorwegsysteem van de Gemeenschap besturen’.

³⁸ Een loutere vermelding in de bespreking van het artikel kan immers niet volstaan.

Doordat het voorontwerp strekt tot de organisatie van het verlenen van een “aangepast vervoersaanbod aan de gebruikers [...] bij een staking”, sluit het aan bij de organisatie van een “minimumdienst” die, als zodanig, aanvaard kan worden voor zover ze betrekking heeft op de Spoorwegen en dus op een openbare dienst van primordiaal belang. De steller van het voorontwerp moet er evenwel op zijn minst op letten dat hij geen schending in de hand werkt door de Belgische overheid van de internationale verbintenissen die ze meer specifiek aangegaan is in het kader van de IAO; de steller van het voorontwerp dient dan ook te zorgen voor een betere naleving van de aanbevelingen die de organen van die internationale instelling ter zake verstrekt hebben.

9. In het licht van de voorgaande opmerkingen wordt de steller van het voorontwerp bijgevolg verzocht het voorontwerp op een substantiële wijze te herzien. De afdeling Wetgeving onthoudt zich dan ook van verdere opmerkingen.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Pierre LIÉNARDY