

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

00 maand 2016

HOORZITTING

over het vraagstuk van het stakingsrecht

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

00 mois 2016

AUDITION

relative à la problématique du droit de grève

PROCES-VERBAAL

NAMENS DE COMMISSIE
VOOR DE SOCIALE ZAKEN

INHOUD

Blz.

- I. Inleidende uiteenzettingen
 - A. De heer Christian Behrendt (Universiteit van Luik)
 - B. De heer Roger Blanpain (K.U. Leuven)
 - C. De heer Othmar Vanachter (K.U. Leuven)
 - D. De heer Jean-François Neven (UCL, raadsheer bij het Arbeidshof van Brussel)
 - E. De heer Willy van Eeckhoutte (Universiteit Gent)
 - F. De heer Patrick Humblet (Universiteit Gent)
 - G. De heer Drieu Godefridi (ULB)
 - H. De heer Jan Buelens (Universiteit Antwerpen)
- II. Gedachtewisseling tussen de genodigden
- III. Gedachtewisseling tussen de genodigden en de leden .
 - A. Vragen en opmerkingen van de leden.....
 - B. Antwoorden van de genodigden.....

PROCÈS-VERBAL

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DES AFFAIRES SOCIALES

SOMMAIRE

Pages

- I. Exposés introductifs
 - A. M. Christian Behrendt (Université de Liège)
 - B. M. Roger Blanpain (K.U. Leuven)
 - C. M. Othmar Vanachter (K.U. Leuven)
 - D. M. Jean-François Neven (UCL, conseiller à la Cour du travail de Bruxelles)
 - E. M. Willy van Eeckhoutte (Université de Gand)
 - F. M. Patrick Humblet (Université de Gand)
 - G. M. Drieu Godefridi (ULB)
 - H. M. Jan Buelens (Université d'Anvers).....
- II. Échange de vues entre les invités.....
- III. Échange de vues entre les invités et les membres.....
 - A. Questions et observations des membres.....
 - B. Réponses des invités.....

0000

N-VA	:	Nieuw-Vlaamse Alliantie
PS	:	Parti Socialiste
MR	:	Mouvement Réformateur
CD&V	:	Christen-Democratisch en Vlaams
Open Vld	:	Open Vlaamse liberalen en democraten
sp.a	:	socialistische partij anders
Ecolo-Groen	:	Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
cdH	:	centre démocrate Humaniste
VB	:	Vlaams Belang
PTB-GOI	:	Parti du Travail de Belgique – Gauche d'Ouverture
DéFI	:	Démocrate Fédéraliste Indépendant
PP	:	Parti Populaire

Afkortingen bij de nummering van de publicaties:

DOC 54 0000/000: Parlementair document van de 54^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
 QRVA: Schriftelijke Vragen en Antwoorden
 CRIV: Voorlopige versie van het Integraal Verslag
 CRABV: Beknopt Verslag
 CRIV: Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)

PLEN: Plenum
 COM: Commissievergadering
 MOT: Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)

Abréviations dans la numérotation des publications:

DOC 54 0000/000: Document parlementaire de la 54^e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif
 QRVA: Questions et Réponses écrites
 CRIV: Version Provisoire du Compte Rendu intégral
 CRABV: Compte Rendu Analytique
 CRIV: Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)
 PLEN: Séance plénière
 COM: Réunion de commission
 MOT: Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers

Bestellingen:
 Natieplein 2
 1008 Brussel
 Tél. : 02/ 549 81 60
 Fax : 02/549 82 74
 www.dekamer.be
 e-mail : publicaties@dekamer.be

De publicaties worden uitsluitend gedrukt op FSC gecertificeerd papier

Publications officielles éditées par la Chambre des représentants

Commandes:
 Place de la Nation 2
 1008 Bruxelles
 Tél. : 02/ 549 81 60
 Fax : 02/549 82 74
 www.lachambre.be
 courriel : publications@lachambre.be

Les publications sont imprimées exclusivement sur du papier certifié FSC

DAMES EN HEREN,

Uw commissie heeft deze hoorzitting gehouden op woensdag 11 mei 2016.

I. — INLEIDENDE UITEENZETTINGEN

A. De heer Christian Behrendt (Universiteit van Luik)

Zie tekst

B. De heer Roger Blanpain (K.U. Leuven)

Zie tekst

C. De heer Othmar Vanachter (K.U. Leuven)

Zie tekst

D. De heer Jean-François Neven (UCL, raadsheer bij het Arbeidshof van Brussel)

Zie tekst en presentatie

E. De heer Willy van Eeckhoutte (Universiteit Gent)

Zie tekst

F. De heer Patrick Humblet (Universiteit Gent)

Zie artikel

G. De heer Drieu Godefridi (ULB)

Zie tekst

H. De heer Jan Buelens (Universiteit Antwerpen)

Zie tekst

II. — GEDACHTEWISSELING TUSSEN DE GENODIGDEN

De heer Roger Blanpain benadrukt het onderscheid tussen recht op arbeid, dat een politiek recht is, en vrijheid van arbeid, dat een individueel recht is. Bij een blokkering van een onderneming of een bedrijventerrein komt de vrijheid van arbeid in het gedrang: het recht op effectieve uitoefening van een job wordt verhinderd, wat niet geoorloofd is.

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre commission a procédé à ces auditions le mercredi 11 mai 2016.

I. — EXPOSÉS INTRODUCTIFS

A. M. Christian Behrendt (Université de Liège)

Voir texte

B. M. Roger Blanpain (K.U. Leuven)

Voir texte

C. M. Othmar Vanachter (K.U. Leuven)

Voir texte

D. M. Jean-François Neven (UCL, conseiller à la Cour du Travail de Bruxelles)

Voir texte et présentation

E. M. Willy van Eeckhoutte (Université de Gand)

Voir texte

F. M. Patrick Humblet (Université de Gand)

Voir article

G. M. Drieu Godefridi (ULB)

Voir texte

H. M. Jan Buelens (Université d'Anvers)

Voir texte

II. — ÉCHANGE DE VUES ENTRE LES INVITÉS

M. Roger Blanpain souligne la distinction entre le droit au travail, qui est un droit politique, et la liberté de travail, qui est un droit individuel. En cas de blocage d'une entreprise ou d'un site industriel, la liberté de travail est menacée: le droit à l'exercice effectif d'une profession est empêché, ce qui n'est pas autorisé.

De spreker vindt het onderscheid tussen de private en de openbare sector een minder belangrijk criterium dan het openbaar belang. Zo kan aan wie in een openbaar of privaat ziekenhuis werkt eerder een prestatie van minimale dienstverlening worden gevraagd dan aan wie in een bibliotheek of boekhandel werkt.

Rechtspersoonlijkheid is een techniek om aan het rechtsverkeer deel te nemen. Zelfs als vakbonden geen rechtspersoonlijkheid hebben, kan de vakbondsleiding op strafbare gedragingen van leden worden aangesproken indien de organisatie daarover beslissingen heeft genomen.

De heer Willy van Eeckhoutte kant zich tegen de stelling van de heer Buelens dat de belangrijkste grondrechten per definitie niet in wetgeving vervat zijn. Dat kan het geval zijn voor het stakingsrecht en het recht van vrije meningsuiting, maar er zijn even goed gevallen van het tegendeel (discriminatieverbod, bescherming van de persoonlijke levenssfeer, ...). De spreker pleit zelf voor een wettelijke afbakening van het stakingsrecht.

De heer Christian Behrendt merkt op dat ook de vrijheid van meningsuiting niet absoluut is, maar dat er ter zake tal van regels bestaan: laster en eeroof, antwoordrecht, persdelicten, bescherming van het bronnengeheim van journalisten enzovoort.

Bovendien bepaalt artikel G, deel V, van het Europees Sociaal Handvest, uitdrukkelijk dat de inperkingen van het stakingsrecht als bedoeld bij artikel 6, punt 4°, "bij de wet [moeten] zijn voorgeschreven". Die vereiste "bij wet" op te treden, ligt trouwens voor de hand, aangezien niet over het hoofd mag worden gezien dat de diverse openbare vrijheden, waartoe het stakingsrecht behoort, onderling in balans moeten zijn.

De heer Drieu Godefridi erkent enerzijds dat sommige grondrechten op specifieke wijze bij wet worden geregeld, maar stelt anderzijds vast dat andere vrijheden niet door de wetgever worden afgebakend. Dat laatste impliceert geenszins dat er een juridisch vacuüm zou zijn: er bestaan immers ook algemene rechtsbeginselen en jurisprudentie. De aanneming van een specifieke wet betreffende het stakingsrecht lijkt hem al helemaal niet relevant als men bedenkt dat noch het stakingsrecht, noch de wettelijke inperkingen ervan (stakingsposten, belemmeren van het verkeer, geweldsdaden) worden betwist.

L'orateur considère que la distinction entre le secteur privé et le secteur public est un critère moins important que l'intérêt général. L'on peut ainsi demander à une personne qui travaille dans un hôpital public ou privé de prester un service minimum, plutôt qu'à une personne qui travaille dans une bibliothèque ou une librairie.

La personnalité juridique est une technique pour participer aux relations juridiques. Même si les syndicats ne sont pas dotés de la personnalité juridique, leur direction peut être appelée à répondre de certains agissements punissables de leurs membres lorsque l'organisation a pris des décisions à cet égard.

M. Willy van Eeckhoutte réfute la thèse de M. Buelens selon laquelle les droits fondamentaux les plus importants ne figurent pas, par définition, dans la législation. C'est peut-être vrai pour le droit de grève et le droit à la liberté d'expression mais l'inverse est vrai pour d'autres droits (interdiction de discrimination, protection de la vie privée, etc.). L'orateur préconise pour sa part de délimiter le droit de grève dans la loi.

M. Christian Behrendt fait observer que la liberté d'expression n'est pas non plus absolue mais encadrée à bien des égards: calomnie et diffamation, droit de réponse, délits de presse, protection du secret des sources des journalistes, etc.

En outre, l'article G, dans la partie V, de la Charte sociale européenne prévoit expressément que les restrictions au droit de grève visées à l'article 6, § 4, doivent être «prescrites par la loi». Cette exigence de faire intervenir «la loi» est d'ailleurs logique, car on ne peut perdre de vue que les différentes libertés publiques, parmi lesquelles figure le droit de grève, soient mises en balance entre elles.

M. Drieu Godefridi reconnaît que certains droits fondamentaux sont réglés spécifiquement par la loi mais constate aussi que d'autres libertés ne sont pas délimitées par le législateur, ceci n'impliquant nullement l'existence d'un vide juridique: il existe, en effet, également des principes de droit généraux et un droit jurisprudentiel. L'adoption d'une loi spécifique au droit de grève lui paraît d'autant moins pertinente que ni le droit de grève, ni ses limites en droit (piquets bloquants, entraves à la circulation, voies de fait) ne font l'objet de contestations.

III. — GEDACHTEWISSELING TUSSEN DE GENODIGDEN EN DE LEDEN

A. Vragen en opmerkingen van de leden

Mevrouw Zuhal Demir (N-VA) benadrukt dat de recente gebeurtenissen (in het bijzonder de stakingen op de luchthaven van Zaventem na de aanslagen van 22 maart) aantonen dat een staking door bepaalde categorieën van werknemers kan worden misbruikt om onrechtmatige druk op de werkgever of de overheid uit te oefenen. De spreekster wil het principe van de staking niet op de helling zetten, maar vindt dat stakingen anders ingevuld dienen te worden.

Alle sprekers die bij deze hoorzittingen het woord voerden, rangschikken het Europees Sociaal Handvest bovenaan de lijst van instrumenten die de voorwaarden voor de uitoefening van het stakingsrecht waarborgen en omschrijven. Biedt dat instrument evenwel een voldoende basis om verder te gaan in de reglementering van het stakingsrecht?

Afgezien van de kwestie van nieuwe krijtlijnen voor het stakingsrecht, is er de niet-naleving van soms heel belangrijke bestaande regels: bij stakingen is er geregeld sprake van blokkades (industriezones, verkeerswegen), die in beginsel verboden zijn en zelfs strafrechtelijk worden bestraft. Meestal worden die daden weinig of niet bestraft. *Quid* om bij stakingen de wet te doen naleven? Dezelfde redenering geldt voor het recht om te werken en voor de gewone vrijheid van komen en gaan, rechten die bij bepaalde stakingsbewegingen met voeten worden getreden.

De heer Frédéric Daerden (PS) is verheugd dat er een consensus is om te erkennen dat staken een grondrecht is. Daardoor gaat het debat niet over het principe van het stakingsrecht, maar over de limieten van dat recht. Beperkingen van het stakingsrecht zijn er al, maar soms is het moeilijk die grenzen precies te trekken. Welke regels gelden er in verband met die grenzen? Hoe de weg te vinden in de hiërarchie van normen die bijdragen tot de definitie van het stakingsrecht of die voorwaarden bepalen voor de uitoefening ervan?

Tot slot wordt af en toe gewag gemaakt van het “recht op arbeid”. De spreker wijst erop dat dit aspect, zoals het meer bepaald omschreven is bij artikel 23 van de Grondwet, een specifieke reikwijdte heeft die echter niets te maken heeft met de kwestie van het stakingsrecht. Welke nadere gegevens kunnen de gehoorde deskundigen op dat punt aanreiken?

De heer David Clarinval (MR) merkt op dat de politieke staking, die in beginsel verboden is, zich de

III. — ÉCHANGE DE VUES ENTRE LES INVITÉS ET LES MEMBRES

A. Questions et observations des membres

Mme Zuhal Demir (N-VA) souligne que les événements récents (notamment les mouvements de grève qui ont éclaté à l'aéroport de Zaventem après les attentats du 22 mars) ont mis en lumière que la grève peut être utilisée de manière abusive par certaines catégories de travailleurs pour exercer une pression illégitime sur l'employeur ou les pouvoirs publics. Sans remettre en cause le principe de la grève, l'intervenante estime que celle-ci doit pouvoir faire l'objet d'adaptations.

Tous les orateurs entendus dans le cadre de ces auditions placent la Charte sociale européenne au premier rang des instruments qui garantissent et délimitent les conditions d'exercice du droit de grève. Cet instrument offre-t-il pour autant une base suffisante pour permettre d'aller plus loin dans la réglementation du droit de grève?

Outre la question de règles nouvelles pour encadrer le droit de grève, se pose le problème du non-respect de règles existantes parfois essentielles: on assiste régulièrement, en cas de grève, à des blocages (zoning, voies de circulation) qui sont en principe interdits et même pénalement sanctionnés. Le plus souvent, ces agissements sont peu ou pas sanctionnés. Que faut-il faire pour faire respecter la loi à l'occasion d'une grève? Le même raisonnement vaut pour le droit de travailler et la simple liberté d'aller et venir, qui sont bafoués lors de certains mouvements de grève.

M. Frédéric Daerden (PS) se félicite qu'un consensus existe pour reconnaître à la grève le caractère de droit fondamental. Ceci place d'emblée la discussion non sur le terrain du droit de grève dans son principe, mais sur celui des limites au droit de grève. Or, des limites au droit de grève existent déjà mais on a parfois du mal à les définir précisément. Quelles règles encadrent ces limites? Comment s'y retrouver dans la hiérarchie des normes qui concourent à définir le droit de grève ou à en conditionner l'exercice?

Enfin, on aborde de temps à autre la question du droit au travail. L'intervenant souligne que celui-ci, tel qu'il est notamment défini à l'article 23 de la Constitution, a une portée spécifique, étrangère à la question du droit de grève. Quelles précisions les experts auditionnés peuvent-ils apporter sur ce point?

M. David Clarinval (MR) relève que la grève politique qui, en principe, est prohibée, tend pourtant à se

jongste jaren juist meer en meer begint voor te doen. Men kan zelfs stellen dat de meeste stakingen in België de voorbije maanden politieke stakingen waren. Twee vragen rijzen daarbij: volgens welke criteria zijn politieke stakingen te onderscheiden van andere stakingen, en welke middelen kan men aanwenden om dat verschijnsel tegen te gaan?

Op zich is een staking een rechtmatig drukkmiddel, maar in een samenleving waarin het sociaal overleg centraal staat, zijn stakingen slechts het ultieme wapen, dat alleen mag worden gebruikt wanneer het overleg volledig vast zit. Almaar vaker echter wordt de staking ingezet als eerste redmiddel, om te wegen op het verloop van een overleg dat hoe dan ook zal plaatsvinden, en dan gaat het over de evenredigheid van het gebruik van het stakingsrecht. Daar er in België jaarlijks gemiddeld 300 000 dagen wordt gestaakt, wordt het stakingsrecht niet echt bedreigd ...

De spreker sluit zich aan bij de al eerder geuite kritiek inzake bepaalde gevallen van misbruik bij de uitoefening van het stakingsrecht, zoals stakersposten die niet-stakende werknemers de toegang tot de werkvloer blokkeren. Hoewel deze handelwijze niet wettelijk is, wordt ze wel degelijk gehanteerd. Concreet rijst de vraag welke sancties daadwerkelijk kunnen worden opgelegd om dergelijke stakersposten tegen te gaan.

De heer Stefaan Vercamer (CD&V) beklemtoont het belang van kwaliteitsvolle relaties tussen de sociale partners om misbruik van het stakingsrecht (onder meer het onrechtmatig gebruik ervan) te voorkomen. In dat opzicht kan alleen maar worden betreurd dat het herenakkoord van 2002 enigszins in de vergetelheid is geraakt.

De overheid moet echter uiteindelijk de rol van facilitator op zich nemen, en in de praktijk doet ze dat ook; men weet uiteraard niet hoeveel sociale conflicten konden worden ontijdend en hoeveel stakingsdagen konden worden voorkomen dankzij de sociale bemiddelaars van de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg.

In de huidige stand van zaken, met name onder de gelding van de wet van 19 augustus 1948 betreffende de prestaties van algemeen belang in vredetijd, zijn de paritaire comités bevoegd om te bepalen welke prestaties bij een staking blijvend moeten worden gewaarborgd omdat ze van openbaar belang worden beschouwd. De lijst van de betrokken prestaties zou idealiter bij de tijd moeten worden gebracht, maar de vraag is hoe men de paritaire comités ertoe kan aanzetten dat te doen.

multiplier ces dernières années. On peut même dire que la majorité des grèves qui ont eu lieu en Belgique ces derniers mois étaient des grèves politiques. Deux questions se posent à cet égard: quels sont les critères qui permettent de distinguer la grève politique des autres grèves? Quels moyens peut-on mettre en place pour lutter contre ce phénomène?

En soi, la grève est un moyen de pression légitime, mais qui n'est, dans une société qui accorde toute sa place à la concertation sociale, que l'arme ultime, à n'utiliser qu'en cas de blocage total de la concertation. Or, de plus en plus souvent, la grève est utilisée en premier recours, pour influencer sur le cours d'une concertation qui aura de toute façon lieu. Ceci pose la question de la proportionnalité dans le recours au droit de grève, lequel n'est aujourd'hui pas vraiment menacé quand on songe qu'on compte en moyenne en Belgique 300 000 jours de grève par an.

L'orateur se joint aux critiques déjà émises concernant certains abus commis dans l'exercice du droit de grève, comme les piquets bloquants, qui visent à empêcher les travailleurs non grévistes de se rendre sur leur lieu de travail. Cette pratique est en principe illégale, mais elle existe bel et bien; concrètement, quelles sanctions peut-on effectivement appliquer pour lutter contre la pratique du piquet de grève bloquant?

M. Stefaan Vercamer (CD&V) insiste sur l'importance de relations de qualité entre les partenaires sociaux pour éviter les abus dans le droit de grève, dont le recours abusif au droit de grève. À cet égard, on ne peut que regretter que le *gentlemen's agreement* de 2002 soit plus ou moins tombé dans l'oubli.

Mais les pouvoirs publics ont en définitive un rôle de facilitateur à assumer que, dans les faits, ils remplissent effectivement: on ne connaît évidemment pas le nombre de conflits sociaux qui ont été désamorçés et le nombre de journées de grève qui ont été évitées grâce aux conciliateurs sociaux auprès du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale.

À l'heure actuelle, sous le régime de la loi du 19 août 1948 relative aux prestations d'intérêt public en temps de paix, ce sont les commissions paritaires qui sont compétentes pour définir les prestations qui, étant considérées d'intérêt public, doivent continuer à être assurées en cas de grève. La liste des prestations en question mériterait certainement d'être actualisée, mais comment inciter les commissions paritaires à le faire?

Voordat wordt overwogen een wet aan te nemen om het stakingsrecht te regelen, rijst de vraag welke meerwaarde een nieuwe tekst zal hebben ten opzichte van wat al mogelijk is binnen het bestaande kader, ermee rekening houdend dat het overleg in acht moet worden genomen.

Tot slot vertoont de rechtspraak van de voorzitters van de rechtbanken van eerste aanleg de jongste jaren al te vaak de neiging om, wanneer bij de rechtbank een eenzijdig verzoekschrift in het kader van sociale conflicten wordt ingediend, de internationale normen inzake het stakingsrecht naast zich neer te leggen. Welke initiatieven zouden moeten worden genomen om die tendens te keren?

De heer Egbert Lachaert (Open Vld) wijst erop dat zich bij stakingsbewegingen almaar meer incidenten of zelfs gewelddaden voordoen. Indien het door de sociale partners gesloten herenakkoord niet wordt toegepast, of niet wordt bijgestuurd door duidelijk en te goeder trouw af te bakenen wat bij een staking wél en niet kan, dan zal het de overheid toekomen haar verantwoordelijkheid op te nemen om het stakingsrecht te reglementeren.

Kunnen de deskundigen nadere toelichting verstrekken in verband met de in het Europees Sociaal Handvest vervatte wettigheidsvereiste omtrent de beperkingen van het stakingsrecht? Welke beperkingen kunnen worden ingesteld? In de praktijk wordt vastgesteld dat veel beperkingen die men in het stakingsrecht zou willen invoeren (bijvoorbeeld een verbod om de openbare weg te versperren) weliswaar nu al strafrechtelijk bestraft overtredingen vormen, maar dat die bij stakingsbewegingen *de facto* tot geen enkele veroordeling leiden; dienaangaande treden de ordestrejdkrachten doorgaans minimaal op, waarbij zij zich ertoe beperken manifeste uitwassen te verhinderen.

Wellicht is het bij een sociaal conflict niet erg raadzaam het gerecht en de openbare macht in te schakelen. In dat geval moeten alternatieve middelen worden ontwikkeld om desondanks het stakingsrecht met flankerende maatregelen gepaard te doen gaan en om ervoor te zorgen dat dit recht wordt uitgeoefend in omstandigheden die aanvaardbaar blijven voor wie er niet aan deelneemt (bijvoorbeeld door het vrij verkeer van de niet-stakers te waarborgen). Het is echter net omdat er geen werkbaar alternatief voorhanden is, dat meer wordt teruggegrepen naar de door het gerechtelijk recht geboden middelen (eenzijdig verzoekschrift, dwangsommen enzovoort) wanneer stakingspiketten worden opgezet die de weg versperren.

Avant d'envisager l'adoption d'une loi pour régir le droit de grève, il faut se demander quelle sera la plus-value d'un nouveau texte par rapport à ce qui peut être déjà fait dans le cadre existant, et compte tenu de la nécessité de respecter la concertation.

Enfin, on constate ces dernières années l'émergence, dans le cadre des conflits sociaux, d'une jurisprudence des présidents des tribunaux de première instance qui, saisis sur requête unilatérale, rendent des ordonnances qui méconnaissent trop souvent les normes internationales applicables au droit de grève. Quelles initiatives conviendrait-il de prendre pour remédier à cet état de fait?

M. Egbert Lachaert (Open Vld) relève qu'il y a de plus en plus d'incidents, voire des voies de fait, à l'occasion des mouvements de grève. Si le *gentlemen's agreement* conclu par les partenaires sociaux n'est pas appliqué ou réévalué, en délimitant clairement et de bonne foi ce qui est admissible et ce qui ne l'est pas lors d'une grève, il appartiendra aux pouvoirs publics de prendre leur responsabilité en vue de réglementer le droit de grève.

Les experts peuvent-ils donner davantage de précision en ce qui concerne l'exigence de légalité contenue dans la Charte sociale européenne en ce qui concerne les restrictions au droit de grève? Quelles limitations peuvent-elles être apportées? On constate, en pratique, que de nombreuses restrictions qu'on souhaiterait apporter au droit de grève (interdiction de bloquer la voie publique, par exemple) constituent déjà des infractions pénalement sanctionnées mais qui, à l'occasion de mouvements de grève, ne donnent en pratique lieu à aucune condamnation, et les forces de l'ordre s'en tiennent généralement au minimum sur ce plan, se contentant d'empêcher les débordements manifestes.

On peut admettre que, dans un conflit social, le recours à la justice et à la force publique n'est pas nécessairement très indiqué. Il faut alors développer des moyens alternatifs pour encadrer malgré tout le droit de grève et faire en sorte qu'il s'exerce dans des conditions qui restent acceptables pour ceux qui n'y participent pas, et par exemple garantir la liberté de circulation des non-grévistes. Mais c'est précisément l'absence d'alternative praticable qui explique le recours accru aux moyens offerts par le droit judiciaire (requête unilatérale, astreintes, ...) lorsque se mettent en place des piquets de grève bloquants.

Is de politieke staking, die niet voldoet aan de definitie van het begrip “staking” als een collectief geschil over de arbeidsomstandigheden, al dan niet acceptabel? Hoe denkt het deskundigenpanel daarover?

Ten slotte werd ingegaan op het vraagstuk van de rechtspersoonlijkheid van de vakbondsorganisaties. Volgens de spreker gaat het daarbij om een aspect dat niet echt relevant is om de meeste knelpunten in verband met het stakingsrecht te regelen.

Mevrouw Catherine Fonck (cdH) gaat uit van het principe dat elke staking het gevolg is van een mislukking. Het feit dat het overleg op een bepaald ogenblik kan mislukt zijn, maakt van het stakingsrecht nog geen absoluut recht. Die evidentie is al in ons recht verankerd, aangezien de wet van 19 augustus 1948 en de vele uitvoeringsbesluiten ervan met name sectorale beperkingen opleggen aan het stakingsrecht.

Vreemd genoeg heeft die wet van 1948 alleen op de privésector betrekking (enkele uitzonderingen niet te na gesproken, bijvoorbeeld de openbare ziekenhuizen), omdat stakingen toen vooral opdoken in de betrekkingen tussen een private werkgever en zijn werknemers.

De voorbije jaren is het idee ontstaan om te voorzien in een minimale dienstverlening. Moet die minimale dienstverlening in een “algemene” wet worden gegoten (bijvoorbeeld door de wet van 19 augustus 1948 aan te passen), dan wel geval per geval worden geregeld, bijvoorbeeld – wat de politie betreft – in de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus of – wat het leger betreft – in de wet van 28 februari 2007 tot vaststelling van het statuut van de militairen van het actief kader van de Krijgsmacht? Is de vigerende wet van 1948 verenigbaar met de instrumenten die nadien werden aangenomen, zoals het Europees Sociaal Handvest?

Voorts vraagt de spreker zich af hoe de beperkingen van het stakingsrecht moeten worden bepaald. Naargelang de aard van de activiteit bestaat een richtkader dat op internationaal vlak is uitgewerkt (zoals de beginselen van de IAO over het stakingsrecht, 1987), of er wordt verwezen naar diensten die als essentieel worden beschouwd en waarbij aan de drie voorwaarden van wettigheid, evenredigheid en noodzakelijkheid moet worden voldaan. Hoe moeten het Europees Sociaal Handvest en de beginselen van de IAO uit 1987 op elkaar worden afgestemd? Zijn die twee instrumenten verenigbaar? Welke van de twee moet in voorkomend geval als basis worden genomen om de regels inzake minimale dienstverlening vast te stellen?

La grève politique, qui ne répond pas à la définition de la grève comme étant un conflit collectif relatif aux conditions de travail, est-elle ou non admissible? Qu'en pense le panel d'experts?

Enfin, on a abordé la question de la personnalité juridique des organisations syndicales. Selon l'intervenant, il s'agit là d'une solution qui n'est pas nécessairement pertinente pour régler la plupart des problèmes qui se posent en ce qui concerne le droit de grève.

Mme Catherine Fonck (cdH) part du principe que toute grève résulte d'un échec. Pour autant, le fait que la concertation ait pu, à un moment échouer, ne confère pas au droit de grève un caractère absolu. Cette évidence est déjà consacrée dans notre droit, puisque la loi du 19 août 1948 et ses nombreux arrêtés d'exécution posent des limites, notamment sectorielles, au droit de grève.

Curieusement, la loi de 1948 ne vise que le secteur privé, à quelques exceptions près (comme les hôpitaux publics), car à l'époque la grève se concevait principalement dans les relations entre un employeur privé et ses travailleurs.

Ces dernières années, l'idée d'instaurer un service minimum s'est faite jour. Un tel service doit-il être coulé dans une loi à caractère général (par exemple en révisant la loi du 19 août 1948), ou faut-il régler ce service minimum au cas par cas (par exemple – pour la police – dans la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux et – pour l'armée – dans la loi du 28 février 2007 fixant le statut des militaires et candidats militaires du cadre actif des Forces armées)? L'architecture actuelle de la loi de 1948 est-elle compatible avec les instruments adoptés ultérieurement, dont la Charte sociale européenne?

Ensuite, comment faut-il définir les restrictions au droit de grève? Selon le type d'activité, il existe des références élaborées au plan international (par exemple les principes de l'OIT sur le droit de grève, 1987) ou par référence à des services définis comme essentiels dans le respect des trois critères de légalité, de proportionnalité et de nécessité? Comment articuler la Charte sociale européenne et les principes de l'OIT de 1987? Ces deux instruments sont-ils compatibles? Le cas échéant, dans lequel des deux faut-il s'inscrire pour définir les règles du service minimum?

Een laatste knelpunt dat moet worden aangestipt, betreft de bevoegdheid om de minimale dienstverlening te regelen. Volgens professor Sébastien van Drooghenbroeck (*Droit de grève: actualités et questions choisies*, dir. Frédéric Krenc, Brussel, Larcier, 2015) dient ieder bestuursniveau dit te regelen voor de diensten die onder dat niveau ressorteren. Het is meteen duidelijk dat, los van die bevoegdheidsverdeling, het risico ontstaat dat in ons land uiteenlopende regels inzake minimale dienstverlening worden aangenomen.

De heer Raoul Hedebouw (PTB-GO!) geeft aan dat de angst om te staken tastbaar aanwezig is in het veld, met name bij de kmo's: veel werknemers willen opkomen voor hun eisen, maar durven dat niet goed, uit vrees voor intimidatie of dreiging met ontslag. Het belang en het nut van stakingsposten moet tegen die achtergrond worden gezien: de aanwezigheid van een stakingspost biedt de werknemers die hun solidariteit willen betuigen maar niet in staking durven te gaan, de mogelijkheid om toch "op negatieve wijze" aan de staking deel te nemen. De angst om te staken is des te verontrustender in het licht van de huidige "kmo-isering" van onze economie. Er is onvoldoende aandacht voor de impact die dit heeft op de vakbondsrechten.

Een ander zorgwekkend verschijnsel is de ontoereikende bescherming van de vakbondsverantwoordelijken tegen mogelijk ontslag. Uiteraard kost het ontslag van een vakbondsvertegenwoordiger een werkgever handenvol geld, maar dat betekent niet dat een ontslag onmogelijk is. Daarom is het volkomen legitiem de bescherming van de vakbondsvertegenwoordigers te waarborgen via collectieve acties, zoals een staking.

Er wordt veel kritiek geuit op de zogenaamde politieke stakingen, maar men mag niet uit het oog verliezen dat de politiek zich de jongste tijd danig heeft gemengd in vraagstukken die te maken hebben met de arbeidsomstandigheden; één voorbeeld daarvan is de door de regering doorgevoerde indexsprong, die intrinsiek ressorteert onder de loonvorming en –ontwikkeling en dus onder de arbeidsomstandigheden.

Inzake het feit dat werkgevers almaar vaker een eenzijdig verzoekschrift indienen om collectieve acties te doen beëindigen, zij eraan herinnerd dat dit mechanisme strijdig is bevonden met het Europees Sociaal Handvest.

Aangaande het vraagstuk van de minimale dienstverlening vraagt de spreker zich af hoe, bij een eventuele invoering ervan, het stakingsrecht van de werknemers van de betrokken sectoren nog kan worden gewaarborgd. Alvorens ter zake ondoordachte initiatieven zouden

Un dernier problème mérite d'être mentionné, celui de la compétence pour régler le service minimum. Le professeur Sébastien van Drooghenbroeck (*Droit de grève: actualités et questions choisies*, dir. Frédéric Krenc, Bruxelles, Larcier, 2015) souligne qu'il appartient à chaque niveau de pouvoir de régler cette question pour les services qui dépendent de lui. Au-delà de cette question de répartition des compétences, on aperçoit immédiatement le risque que se mettent en place des règles de service minimum à géométrie variable dans notre pays.

M. Raoul Hedebouw (PTB-GO!) indique que la peur de faire grève est une réalité sur le terrain, notamment au sein des PME: de nombreux travailleurs veulent faire valoir leurs revendications mais hésitent à le faire, en raison d'intimidations ou de menaces de licenciement. C'est dans cette perspective qu'il faut comprendre l'importance et l'intérêt des piquets de grève: la présence d'un piquet de grève permet aux travailleurs qui veulent manifester leur solidarité mais qui n'osent pas se déclarer en grève de tout de même participer 'négativement' au mouvement. Cette peur de faire grève est d'autant plus inquiétante au regard de la "PME-isation" en cours de notre économie, un phénomène dont l'impact sur les droits syndicaux est insuffisamment pris en compte.

Un autre phénomène inquiétant est celui de la protection insuffisante des responsables syndicaux face au risque de licenciement. Certes, le licenciement d'un délégué syndical est coûteux pour l'employeur, mais il est toujours possible. Il est dès lors parfaitement légitime d'assurer la protection des délégués syndicaux par le biais d'actions collectives, comme la grève par exemple.

On entend beaucoup de critiques concernant les grèves dites politiques, mais il ne faut pas perdre de vue que ces derniers temps, le politique s'est beaucoup immiscé dans les questions qui touchent aux conditions de travail: pour ne citer qu'un exemple, songeons au saut d'index décidé par le gouvernement, qui relève intrinsèquement de la formation et de l'évolution des salaires et donc des conditions de travail.

Concernant le recours de plus en plus fréquents des employeurs à la requête unilatérale pour casser les actions collectives, il importe de rappeler que ce procédé a été jugé contraire à la Charte sociale européenne.

Enfin, en ce qui concerne la thématique du service minimum, l'intervenant se demande comment, en cas d'instauration d'un service minimum, il sera encore possible de garantir le droit de grève des travailleurs dans les secteurs concernés. Avant de prendre des

worden genomen, pleit de spreker ervoor nauwgezet te bekijken welke bijstellingen van de minimale dienstverlening nodig zullen zijn om het stakingsrecht te vrijwaren.

De heer Aldo Carcaci (PP) eerbiedigt het stakingsrecht, maar is van mening dat er tegenwoordig misbruik van wordt gemaakt. Hoewel de staking geacht wordt het ultieme wapen van de werknemers te zijn – bijvoorbeeld wanneer het overleg spaak is gelopen –, wordt almaar vaker vastgesteld dat de staking vooraf wordt gebruikt om het overleg in een bepaalde richting te sturen, nog voordat het goed en wel is begonnen. Tevens moet misbruik van het stakingsrecht worden betreurd, omdat dergelijk misbruik de rechten schendt van wie niet wil staken (niet-stakende werknemers, studenten enzovoort).

De vraag rijst dan ook welke beperkingen aan de uitoefening van het stakingsrecht kunnen worden opgelegd. Maakt het Europees Sociaal Handvest bijvoorbeeld een onderscheid tussen een “wilde” staking en een staking die volgt op het mislukken van een overlegpoging?

De heer Eric Massin (PS) herinnert eraan dat er hoe dan ook voor moet worden gezorgd dat het overleg primair op het conflict. Zodoende mag de staking slechts het allerlaatste redmiddel zijn.

Tal van oplossingen worden her en der uitgewerkt om te trachten het stakingsrecht te regelen. Er mag echt niet over het hoofd worden gezien dat de beperkingen op het stakingsrecht geregeld zijn door internationale instrumenten waarnaar België zich moet schikken en die, desalniettemin, soms worden miskend door de rechtscollages die in geval van staking – dringend – een uitspraak moeten doen. De spreker heeft het in het bijzonder over de steeds vaker voorkomende gevallen van eenzijdig verzoekschrift bij arbeidsgeschillen. Hij suggereert dat wanneer het gerecht wordt geadieerd met een verzoek tot controle van de uitoefeningsvoorwaarden van een staking, de rechters zich zouden laten leiden door de regels ter bescherming van de vakbondsvertegenwoordigers. Bovendien zou die bevoegdheid aan de arbeidsrechtbanken moeten worden toegewezen, omdat die meer voeling hebben met sociale aangelegenheden; nu worden die zaken voorgelegd aan de voorzitters van de rechtbanken van eerste aanleg. Ten slotte zouden de procedures in verband met de uitoefeningsvoorwaarden van het stakingsrecht verplicht moeten worden voorafgegaan door een verzoeningsfase en ruimte laten voor een procedure op tegenspraak.

Wat het organiseren van een minimale dienstverlening betreft, dient te worden vastgesteld dat hoewel *in*

initiatives intempestives en la matière, l'orateur plaide pour qu'on examine attentivement les correctifs qu'il y aura lieu d'apporter au service minimum pour préserver le droit de grève.

M. Aldo Carcaci (PP) respecte le droit de grève, mais considère que celui-ci est aujourd'hui l'objet d'abus. Alors que la grève est censée constituer l'arme de dernier recours pour les travailleurs, par exemple en cas d'échec de la concertation, on constate de plus en plus souvent que la grève est utilisée *a priori* pour peser sur le cours de la concertation avant même que celle-ci ne soit engagée. On doit également déplorer les abus du droit de grève, qui bafouent les droits de ceux qui ne veulent pas faire grève (travailleurs non grévistes, étudiants, ...).

Dès lors la question se pose de savoir quelles peuvent être les limites à apporter à l'exercice du droit de grève. Notamment, la Charte sociale européenne opère-t-elle une distinction entre la grève 'sauvage' et la grève qui clôt l'échec d'une tentative de concertation?

M. Eric Massin (PS) rappelle qu'il faut, en tout état de cause, veiller à faire primer la concertation sur le conflit. Dans une telle optique, la grève ne doit alors servir qu'en dernier recours.

De nombreuses solutions sont échafaudées ici et là pour tenter de réguler le droit de grève. On doit cependant rappeler que les restrictions au droit de grève sont encadrées par des instruments internationaux qui s'imposent à la Belgique et qui, néanmoins, sont parfois ignorés par les juridictions appelées à statuer – au bénéfice de l'urgence – en cas de grève. L'intervenant vise tout particulièrement le recours de plus en plus fréquent à la requête unilatérale lors de conflits du travail. Il suggère, lorsque la justice est saisie d'une demande tendant à contrôler les conditions d'exercice d'une action de grève, de s'inspirer des règles qui protègent les représentants syndicaux; en outre, cette compétence devrait être confiée aux juridictions du travail, davantage sensibilisée à la matière sociale, et non aux présidents des tribunaux de première instance; enfin, les procédures relatives aux conditions d'exercice du droit de grève devraient être précédées obligatoirement d'une phase de conciliation et permettre la contradiction.

En ce qui concerne la mise en place d'un service minimum, si on peut concevoir abstraitement des listes

abstracto lijsten kunnen worden opgesteld met diensten die noodzakelijk worden geacht voor de gemeenschap, de instelling van een minimale dienstverlening meestal tot gevolg zal hebben dat het stakingsrecht wordt uitgehouden, aangezien de personeelsformatie van de meeste openbare diensten in normale omstandigheden al nauwelijks het werk aan kan; de staking van de cipers is daarvan een illustratie. Alvorens een minimale dienstverlening in te stellen, moet worden gezorgd voor een correcte werking van de openbare diensten in normale omstandigheden, wat de verantwoordelijkheid is van de uitvoerende macht.

Sommigen hebben opnieuw het idee geopperd om de vakbonden rechtspersoonlijkheid te verlenen. De spreker meent dat die oplossing kwalijke gevolgen zou kunnen hebben, onder meer door een toenemende juridisering waartoe zulks zou kunnen leiden.

Wat tot slot de kwestie van de “politieke stakingen” betreft, bestaat de eerste moeilijkheid erin te definiëren wat een “politieke staking” is. Is een solidariteitsstaking – binnen één enkele onderneming, of in twee ondernemingen of twee sectoren – een politieke staking? Is een staking eigenlijk geen solidariteitsbeweging? Door het stakingsrecht te veel te willen beperken, bestaat een groot risico dat het volledig wordt uitgehouden.

B. Antwoorden van de genodigden

De heer Jean-François Neven wijst op het feit dat het Europees Comité voor Sociale Rechten van de Raad van Europa, dat de opdracht heeft om de conformiteit van nationale wetgeving met het Europees Sociaal Handvest te bewaken, van oordeel is dat de Duitse wetgeving te restrictief is omdat ze enkel een staking toelaat indien een aanpassing van een collectieve arbeidsovereenkomst wordt nagestreefd. Dat standpunt impliceert onrechtstreeks dat een staking tegen overheidsbeslissingen met een impact op de arbeidsvoorwaarden geoorloofd is. Een nationale wet moet met het Europees Sociaal Handvest in overeenstemming zijn en mag het stakingsrecht dus niet aan strengere voorwaarden onderwerpen.

Het Europees Comité voor Sociale Rechten spreekt zich niet uit over de vraag of een wilde staking geoorloofd is, maar erkent dat stakingsacties kunnen worden onderworpen aan regels, die bij voorkeur door de sociale partners bij collectieve arbeidsovereenkomst worden vastgesteld.

De Belgische regels met betrekking tot het eenzijdig verzoekschrift, waarmee werkgevers in sommige gevallen een staking pogen te breken, zijn strijdig met

de services jugés essentiels pour la collectivité, force est de constater que l’instauration d’un service minimum aura dans la plupart des cas pour effet de vider le droit de grève de sa substance, les effectifs étant, dans la plupart des services publics, déjà à peine suffisants en temps normal. Le cas de gardiens de prison est à cet égard exemplaire. Avant d’instaurer un service minimum, il faut s’assurer du fonctionnement correct des services public en temps normal, ce qui relève de la responsabilité de l’exécutif.

D’aucuns ont remis en avant l’idée de doter les syndicats de la personnalité juridique. L’intervenant estime que cette solution pourrait avoir des effets pervers, notamment en raison de la judiciarisation croissante qu’elle entraînerait.

Enfin, concernant la question des grèves dites politiques, la première difficulté est définir ce qu’est une grève politique. Une grève de solidarité – à l’intérieur d’une seule entreprise, ou entre deux entreprises ou entre deux secteurs – est-elle une grève politique? La grève n’est-elle pas à la base un mouvement de solidarité? À trop vouloir restreindre le droit de grève le risque n’est pas mince de le vider entièrement de sa substance.

B. Réponses des invités

M. Jean-François Neven souligne que le Comité européen des droits sociaux du Conseil de l’Europe, qui a pour mission de veiller à la conformité de la législation nationale à l’égard de la Charte sociale européenne, estime que la législation allemande est trop restrictive, dès lors qu’elle n’autorise la grève que si elle a pour objectif de modifier une convention collective de travail. Ce point de vue implique, de manière indirecte, qu’une grève dirigée contre des décisions de l’autorité ayant un impact sur les conditions de travail est autorisée. Une loi nationale doit être conforme à la Charte sociale européenne et ne peut donc soumettre le droit de grève à des conditions plus strictes.

Le Comité européen des droits sociaux ne se prononce pas sur la question de savoir si une grève sauvage est permise ou non mais admet que les actions de grève peuvent être soumises à des règles, qui doivent de préférence être établies par les partenaires sociaux dans le cadre d’une convention collective de travail.

Les règles belges relatives à la requête unilatérale, au moyen de laquelle certains employeurs tentent parfois de briser une grève, sont contraires à la Charte

het Europees Sociaal Handvest omdat ter zake een tegensprekelijke procedure vereist is. De spreker pleit voor het al eerder verkende denkspoor van de contradictoire behandeling van een stakingsgeschil door de arbeidsrechtbank; omdat de sociale partners er niet in zijn geslaagd daarover een overeenkomst af te sluiten, werd in 2002 geopteerd voor een herenakkoord met afspraken die niet afdwingbaar zijn.

De artikelen 6, § 4 en G van het Europees Sociaal Handvest geven de nationale overheden de mogelijkheid om de uitoefening van het stakingsrecht in te perken op voorwaarde dat de uitzonderingen op het stakingsrecht in overeenstemming zijn met de beginselen van legaliteit, finaliteit en proportionaliteit. Indien de wetgever bijvoorbeeld de invoering van minimale dienstverlening voor penitentiaire beampten zou overwegen, moet hij overgaan tot een toetsing van de volgende voorwaarden:

- is de wet duidelijk (legaliteit)?;
- is er een aanvaardbare doelstelling, met name de bescherming van de grondrechten van de gevangenen (finaliteit)?;
- wordt de opeising van personeel beperkt tot wat vereist is om de grondrechten van de gedetineerden te doen respecteren (proportionaliteit)?

Een eventuele nieuwe wettelijke regeling moet ook in overeenstemming zijn met het door de Internationale Arbeidsorganisatie vastgestelde kader, op grond waarvan minimale dienstverlening enkel kan worden opgelegd in een beperkt aantal essentiële sectoren.

Minimale dienstverlening werd in 1948 bij wet enkel ingevoerd voor de private sector omdat het beginsel van de continuïteit van de openbare dienst in die tijd niet verenigbaar werd geacht met een stakingsrecht, al werd het instrumentarium van die wet in de loop der jaren wel op een pragmatische wijze aangewend om ook voor de openbare sector regelingen te treffen.

De aanstelling van een verantwoordelijke van de stakende werknemers lijkt niet verenigbaar met het beginsel van de individuele aansprakelijkheid van personen. Op grond van artikel 1384 van het Burgerlijk Wetboek kan een persoon aansprakelijk worden gesteld voor schade die wordt veroorzaakt door minderjarige kinderen, huisdieren of zaken die onder zijn hoede staan, maar dat zijn beperkte uitzonderingen die niet vergelijkbaar zijn met de verhouding tussen een vakbondsvertegenwoordiger en een stakende werknemer.

sociale européenne, étant donné qu'en cette matière, une procédure contradictoire est requise. L'orateur plaide pour que l'on s'engage sur la voie, déjà explorée précédemment, du traitement contradictoire, par le tribunal du travail des litiges liés aux grèves; comme les partenaires sociaux ne sont pas parvenus à conclure un accord à ce sujet, on a opté, en 2002, pour un *gentlemen's agreement* comportant des accords qui ne sont pas contraignants.

Les articles 6, § 4 et G de la Charte sociale européenne donnent la possibilité aux autorités nationales de limiter l'exercice du droit de grève, à condition que les exceptions au droit de grève soient conformes aux principes de légalité, de finalité et de proportionnalité. Dans le cas où, par exemple, le législateur envisagerait d'instaurer un service minimum pour les agents pénitentiaires, il devrait vérifier qu'il est bien satisfait aux conditions suivantes:

- la loi est-elle claire (légalité)?;
- y a-t-il un objectif acceptable, à savoir la protection des droits fondamentaux des prisonniers (finalité)?; et
- la réquisition de personnel est-elle limitée à ce qui est nécessaire pour faire respecter les droits des détenus (proportionnalité)?

Une éventuelle nouvelle réglementation légale doit également être conforme au cadre défini par l'Organisation internationale du Travail, en vertu duquel un service minimum ne peut être imposé que dans un nombre limité de secteurs essentiels.

Le service minimum n'a été instauré en 1948 par la loi que pour le secteur privé parce que la notion de continuité du service public n'était pas considérée comme compatible avec un droit de grève à l'époque, bien que l'outil que constitue cette loi ait été utilisé de manière pragmatique au fil des années afin de prendre des mesures pour le secteur public également.

La désignation d'un responsable des travailleurs grévistes ne semble pas compatible avec la notion de responsabilité individuelle des personnes. En vertu de l'article 1384 du Code civil, une personne peut être tenue responsable du dommage qui est causé par des enfants mineurs, des animaux domestiques ou des choses que l'on a sous sa garde, mais il s'agit d'exceptions limitées qui ne sont pas comparables au rapport existant entre un représentant syndical et un travailleur gréviste.

De heer Willy van Eeckhoutte stelt dat het stakingsrecht, zoals elk recht, aan beperkingen onderworpen is en dus ook kan worden misbruikt. Om dat te evalueren, moet de proportionaliteitsregel niet enkel worden toegepast op de beperkingen van het stakingsrecht, maar ook op de uitoefening van het recht zelf. De concrete beoordeling is geen opdracht voor de wetgever, maar voor de rechterlijke macht, bij voorkeur de arbeidsrechtbank met drie rechters (liever dan de alleen zetelende voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg). Het recht om te staken komt aan individuele werknemers toe, terwijl de rechterlijke macht de mogelijkheid heeft om een onwettige staking te verbieden.

Omdat ons land gebonden is door de artikelen 6 en G van het Europees Sociaal Handvest, kan het niet afwijken van de begrenzingen in die bepalingen. Zo kan een minimale dienstverlening worden geëist indien die noodzakelijk is in een democratische samenleving; de concrete invulling daarvan kan bij wet gebeuren, bijvoorbeeld door te bepalen hoe de vrijheid van arbeid en het stakingsrecht zich tot elkaar verhouden. Omdat ook de interpretaties die worden gegeven door internationale instellingen aan kritiek onderhevig moeten kunnen zijn, is er geen bezwaar tegen de verkenning van nieuwe wegen op nationaal niveau, zelfs als ze op het eerste gezicht niet volledig in overeenstemming zijn met die interpretaties.

Het herenakkoord van 2002 houdt in dat werkgevers bij een staking niet onmiddellijk een beroep bij de rechterlijke macht instellen en dat werknemers op een georganiseerde en aangekondigde (dus niet: wilde) manier staken. Eigenlijk gaat het om een oproep tot volwassen en beschaafd gedrag, wat een uitgangspunt is dat niet in een wet hoeft te worden gegoten.

De heer Drieu Godefridi bevestigt dat het stakingsrecht nu al aan beperkingen onderhevig is. Daarvoor is niet noodzakelijk nieuwe wetgeving vereist, maar het komt wel aan de wetgever toe om over de opportuniteit van bijkomende specifieke regels te oordelen.

De spreker is van oordeel dat een syndicale organisatie die een staking organiseert wel aansprakelijk zou moeten kunnen worden gesteld voor een misbruik van het stakingsrecht; nu is dat niet mogelijk omdat vakbonden geen rechtspersoonlijkheid hebben. De concrete beoordeling van de invulling van het stakingsrecht en van het recht op arbeid van werkwillige werknemers moet eerder toekomen aan de burgerlijke rechtbank dan aan de arbeidsrechtbank.

Uit de meest recente beschikbare data blijkt dat in België steeds meer wordt gestaakt (meer dan 300 000 stakingsdagen in 2012). De praktijk wijst uit dat

M. Willy van Eeckhoutte souligne que, comme tout droit, le droit de grève est soumis à des restrictions et qu'il peut dès lors en être fait un usage abusif également. Afin d'évaluer ce dernier point, la règle de proportionnalité doit être appliquée non seulement aux restrictions du droit de grève, mais aussi à l'exercice de ce droit lui-même. L'évaluation concrète n'appartient pas au législateur, mais au pouvoir judiciaire, de préférence au tribunal du travail composé de trois juges (plutôt qu'au président du tribunal de première instance siégeant seul). Le droit de faire grève appartient aux travailleurs individuels, tandis que le pouvoir judiciaire dispose de la possibilité d'interdire une grève illégale.

Notre pays étant tenu par les articles 6 et G de la Charte sociale européenne, il ne peut pas déroger aux limitations prévues dans ces dispositions. C'est ainsi qu'un service minimum peut être exigé s'il est nécessaire dans une société démocratique; il peut être défini concrètement par la voie d'une loi, par exemple en précisant comment la liberté de travailler et le droit de grève s'articulent l'un par rapport à l'autre. Étant donné que les interprétations données par les institutions internationales doivent elles aussi pouvoir être critiquées, rien ne s'oppose à ce que l'on explore de nouvelles pistes au niveau international, même si, à première vue, elles ne sont pas entièrement conformes à ces interprétations.

Conformément au *gentlemen's agreement* de 2002, les employeurs ne recourent pas d'emblée au pouvoir judiciaire en cas de grève et les travailleurs partent en grève de manière organisée et annoncée (c'est-à-dire non de manière sauvage). Il s'agit en fait d'un appel à un comportement adulte et civilisé, principe qui ne doit pas être inscrit dans une loi.

M. Drieu Godefridi confirme que le droit de grève subit d'ores et déjà des restrictions. Cela ne requiert pas nécessairement une nouvelle législation; en revanche, il revient au législateur d'apprécier l'opportunité de règles spécifiques complémentaires.

L'orateur estime que l'organisation syndicale qui organise une grève doit pouvoir assumer les responsabilités d'un abus du droit de grève; pour l'heure, cette possibilité n'existe pas, les organisations syndicales étant dépourvues de personnalité juridique. C'est plutôt au tribunal civil qu'au tribunal du travail qu'il appartient d'apprécier concrètement les modalités du droit de grève et du droit au travail des travailleurs non-grévistes.

Il ressort des dernières données disponibles que les grèves ne cessent de se multiplier en Belgique (plus de 300 000 jours de grève en 2012). La pratique montre

bij veel stakingen de fundamentele rechten van werkwil-lige werknemers en van personen die de openbare weg gebruiken, worden geschonden. In een rechtsstaat is het noodzakelijk om daar paal en perk aan te stellen.

De heer Othmar Vanachter stelt dat het concept van de politieke staking naar vigerend Belgisch recht niet relevant is: het stakingsrecht komt immers niet toe aan de vakbonden, maar aan individuele werknemers, ongeacht de motieven (beslissingen van de werkgever of regeringsbeleid) en de methode (wilde staking of aangekondigde werkonderbreking). De wetgever zou er wel voor kunnen opteren om bijvoorbeeld een politieke staking of een wilde staking bij wet te verbieden; die wet zou het verboden type van staking dan wel moeten definiëren op een wijze die verenigbaar is met het Europees Sociaal Handvest.

Omdat het recht om te staken aan werknemers toe-komt, staat het debat over de toekenning van rechts-persoonlijkheid aan de syndicale organisatie volledig los van het debat over het stakingsrecht.

Het recht om een stakerspiket te vormen, dat op een vreedzame wijze probeert werkwil-ligen te overtuigen om aan de staking deel te nemen, wordt algemeen beschouwd als een wezenlijk onderdeel van het sta-kingsrecht. Zonder die mogelijkheid is een staking in veel gevallen onmogelijk. De werkgevers oefenen ook druk uit om niet te staken. In veel gevallen kan een werk-nemer maar effectief van zijn recht om te staken gebruik maken wanneer hij zich tegenover zijn werkgever kan verschuilen achter het stakerspiket. Hij kan dan aan zijn werkgever verklaren dat hij wel wou komen werken, maar dat het stakerspiket hem dat belette. Dat is weinig moedig, maar in de praktijk is het soms de realiteit.

Het stakingsrecht is het recht van een werknemer om zijn arbeidsovereenkomst niet uit te voeren. Voor het overige zijn voor stakende werknemers en voor personen die deel uitmaken van een stakerspiket alle gewone rechtsregels van toepassing. Het is vergelijk-baar met iemand die deelneemt aan een betoging: ook hij kan persoonlijk aansprakelijk worden gesteld voor materiële schade die hij tijdens de betoging aanricht en strafrechtelijk ter verantwoording geroepen worden wanneer hij daden verricht die door het Strafwetboek of een andere strafwet verboden zijn.

Het herenakkoord van 2002 is in beginsel een posi-tieve afspraak, die echter in de praktijk door zowel werkgevers als werknemers werd geschonden. Als de beide groepen nu, in 2016, bereid zouden zijn om de overeenkomst te bevestigen en vervolgens ook na te

que de nombreuses grèves entraînent des violations des droits fondamentaux des travailleurs non-grévistes et des personnes qui empruntent la voie publique. Dans un État de droit, il est indispensable de juguler ces pratiques.

M. Othmar Vanachter indique que la notion de grève politique n'est pas pertinente au regard du droit belge en vigueur: le droit de grève ne revient en effet pas aux syndicats, mais aux travailleurs individuels, quels que soient les motifs (décisions d'un employeur ou poli-tique gouvernementale) et la méthode (grève sauvage ou interruption annoncée du travail). Le législateur pourrait toutefois décider, par exemple, d'interdire par voie légale une grève politique ou une grève sauvage; cette loi devrait alors contenir une définition du type de grève interdite qui soit compatible avec la Charte sociale européenne.

Étant donné que les salariés jouissent du droit de grève, le débat sur l'octroi de la personnalité juridique aux organisations syndicales est totalement indépen-dant du débat sur le droit de grève.

Le droit de constituer un piquet de grève pour tenter de convaincre pacifiquement des personnes qui sou-haitent travailler de prendre part à la grève est généra-lement considéré comme une composante essentielle du droit de grève. Sans cette possibilité, il serait impos-sible de faire grève dans bien des cas. Les employeurs exercent également des pressions pour empêcher de faire grève. Dans de nombreux cas, un travailleur ne peut effectivement user de son droit de grève que lorsqu'il peut invoquer le piquet de grève vis-à-vis de son employeur. Il peut alors expliquer à son employeur qu'il serait bien venu travailler mais que le piquet de grève l'en a empêché. Cette attitude reflète un manque de courage, mais dans la pratique, c'est parfois la réalité.

Le droit de grève est le droit qu'a un travailleur de ne pas exécuter son contrat de travail. Pour le reste, toutes les règles de droit ordinaires sont applicables aux travailleurs grévistes et aux personnes qui participent à un piquet de grève. Cette situation est comparable à celle d'une personne qui participe à une manifestation: elle aussi peut être tenue personnellement responsable des dégâts matériels qu'elle occasionne pendant la manifestation et peut être appelée à se justifier au pénal si les faits qu'elle a commis sont interdits par le Code pénal ou une autre loi pénale.

Le *gentlemen's agreement* de 2002 est, en principe, une convention positive, mais il a été enfreint, en pra-tique, tant par les employeurs que les travailleurs. Si ces deux groupes étaient disposés à confirmer cet accord en 2016, et à le respecter, un pas dans la bonne direction

leven, wordt een stap in de goede richting gezet: een staking die wordt voorkomen, levert meer op dan een effectieve staking, die altijd schade veroorzaakt.

De heer Patrick Humblet merkt dat op dat 300 000 stakingsdagen in 2012 in vergelijking met andere landen niet veel is en dat in veel jaren daarvoor meer werd gestaakt.

De toename van bedrijfsblokkades bij stakingen heeft te maken met twee democratische evoluties sinds de jaren 1980:

— ordehandhavers proberen meer dan vroeger een hardhandig optreden te vermijden, waardoor stakers vaker dan vroeger het plan opvatten om blokkades te organiseren;

— door een sociologische tendens hebben de leiders van de vakbonden minder impact op hun leden, die hun geen toestemming vragen voor verregaande acties. Vakbondsleiders aansprakelijk stellen voor handelingen aan de basis is daarom geenszins evident.

De spreker benadrukt dat de organisatie van repressie van bepaalde vakbondsacties zeker niet altijd de meest effectieve methode is om het fenomeen te beteugelen.

De heer Jan Buelens geeft nadere toelichting bij zijn uitspraak over het ontbreken van rechtsregels met betrekking tot fundamentele rechten en vrijheden: rechten en vrijheden worden wel op een bepaalde manier afgebakend, maar in veel gevallen zonder specifieke regelingen. Naast de wet met betrekking tot minimale dienstverlening bestaan er ook concrete regels op het niveau van sectoren en bedrijven en hakken rechtbanken in concrete gevallen knopen door. Overeenkomstig het Europees Sociaal Handvest is de aanneming van een wet niet noodzakelijk.

De spreker bevestigt dat alle stakingen door de rechtspraak op voet van gelijkheid worden behandeld, waardoor er geen onderscheid bestaat naargelang het doel van de staking of de gehanteerde stakingsmethodes. Volgens internationaal erkende beginselen is een staking zeker steeds geoorloofd als er een band is met de arbeidsvoorwaarden, ook als de wijziging van die voorwaarden voortvloeit uit beslissingen van de overheid (bijvoorbeeld een indexsprong, die tot minder loon leidt).

Minimale dienstverlening kan op grond van internationale regels enkel worden geëist indien zonder die op-eising het leven, de gezondheid of de fysieke integriteit

serait franchi: toute grève évitée donne plus de résultats qu'une grève effective, qui fait toujours des dégâts.

M. Patrick Humblet fait observer que le nombre total de 300 000 jours de grève en 2012 n'est pas élevé par rapport à d'autres pays et que ce nombre a été plus élevé au cours de nombreuses années précédentes.

L'augmentation du nombre de blocages d'entreprises lors des grèves est imputable à deux mutations intervenues sur le plan démocratique depuis les années 1980:

— plus qu'avant, les personnes chargées du maintien de l'ordre tentent d'éviter le recours à la force, en conséquence de quoi les grévistes sont plus souvent tentés qu'autrefois d'organiser des blocages;

— pour des raisons d'ordre sociologique, les responsables syndicaux ont aujourd'hui moins d'influence sur leurs membres, qui ne leur demandent pas d'autorisation pour mener des actions ambitieuses. Dès lors, il ne va pas de soi d'imputer la responsabilité des actes de la base aux dirigeants des organisations syndicales.

L'orateur souligne que l'organisation de la répression de certaines actions syndicales n'est certainement pas toujours la méthode la plus efficace pour réfréner ce phénomène.

M. Jan Buelens explique ses propos concernant l'absence de règles de droit en rapport avec les droits et libertés fondamentaux: les droits et libertés sont certes délimités d'une certaine manière, mais souvent sans règles spécifiques. Outre la loi relative au service minimum, il existe aussi des règles concrètes au niveau des secteurs et des entreprises, et dans les cas concrets, ce sont les tribunaux qui tranchent. Conformément à la Charte sociale européenne, l'adoption d'une loi n'est pas nécessaire.

L'intervenant confirme que toutes les grèves sont traitées sur un pied d'égalité par la jurisprudence et qu'il n'existe donc aucune distinction en fonction de l'objectif de la grève ou des méthodes utilisées. Selon certains principes reconnus au niveau international, une grève est certainement toujours licite s'il existe un lien avec les conditions de travail, même si la modification de ces conditions découle d'une décision des autorités (par exemple un saut d'index, qui entraîne une diminution des salaires).

Un service minimum ne peut être exigé sur la base de règles internationales que si son absence risque de mettre en danger la vie, la santé ou l'intégrité

worden bedreigd. Een mogelijk wettelijk initiatief moet rekening houden met die beperkingen, die restrictief moeten worden geïnterpreteerd; ook moeten de sociale partners worden betrokken bij de concrete invulling van de minimale dienstverlening.

De finaliteit van het stakingsrecht is het herstel van een evenwicht in de verhoudingen tussen de partijen bij een arbeidsovereenkomst. De beoordeling van het geoorloofde karakter van concrete stakingsacties is in bepaalde omstandigheden een opdracht van de rechterlijke macht, maar het komt niet aan rechters of de politieke overheid toe om te oordelen over het rechtmatige karakter van de eisen van stakers. De vraag waarom niet wordt opgetreden tegen de blokkering van de openbare weg is een zaak van de leiding van de politie of andere ordehandhavers, die een afweging maken van de wenselijkheid van een bepaalde reactie.

De heer Christian Behrendt stelt dat het begrip politieke staking in juridisch opzicht niet bestaat. Indien het concept in een wettelijke bepaling zou worden opgenomen, zou een inbreuk enkel kunnen worden beoordeeld door het Hof van Assisen, dat overeenkomstig artikel 150 van de Grondwet bevoegd is voor politieke misdrijven.

Een *gentlemen's agreement*, zoals het herenakkoord van 2002, is geen regel in de zin die vereist is op grond van artikel 6 van het Europees Sociaal Handvest, dat een algemeen verbindende regel (niet noodzakelijk een federale wet) noodzakelijk maakt.

Een regel die het stakingsrecht begrenst, moet voldoen aan het proportionaliteitsbeginsel op drie vlakken: *ratione temporis* (tijd), *ratione loci* (plaats) en *ratione materiae* (inhoud).

De heer Roger Blanpain stelt dat de aanneming van nieuwe wetgeving niet nodig is omdat de rechterlijke macht over genoeg instrumenten beschikt om misbruik van het stakingsrecht te beteugelen. Het heeft weinig zin om sancties in te voeren: omdat een van de voorwaarden die werknemers stellen voor de beëindiging van een staking er in bestaat dat zij alle rechten behouden (en dus niet aan sancties worden onderworpen) en omdat de continuïteit van de onderneming voor de werkgever het belangrijkste is, is de oplegging van sancties niet wenselijk.

Verhoudingen tussen werkgevers en werknemers zijn zeer duurzaam, waardoor bij een sociaal conflict de nodige omzichtigheid in acht moet worden genomen. Staken blijft een grondrecht, dat wel tot op zekere hoogte begrensd is.

physique. Une éventuelle initiative législative doit tenir compte de ces limitations, qui doivent être interprétées dans un sens restrictif; les partenaires sociaux doivent également être associés à la concrétisation du service minimum.

La finalité du droit de grève est le rétablissement d'un équilibre dans les relations entre les parties dans le cadre d'un contrat de travail. L'évaluation du caractère licite d'actions de grève concrètes est, dans certaines circonstances, une tâche qui incombe au pouvoir judiciaire, mais il n'appartient pas aux juges ni à l'autorité politique de juger de la légitimité des revendications des grévistes. La question de savoir pourquoi on n'intervient pas contre les blocages de la voie publique dépend des décisions de la direction de la police ou d'autres instances de maintien de l'ordre, qui évaluent l'opportunité d'une réaction donnée.

M. Christian Behrendt fait observer que la notion de grève politique n'existe pas juridiquement parlant. Si le concept devait être inscrit dans une disposition légale, une infraction ne pourrait être jugée que par la Cour d'assises, compétente en matière de délits politiques conformément à l'article 150 de la Constitution.

Un *gentlemen's agreement* tel que celui de 2002 n'est pas une règle au sens requis par l'article 6 de la Charte sociale européenne, qui impose une règle générale contraignante (pas nécessairement une loi fédérale).

Une règle restreignant le droit de grève doit répondre au principe de proportionnalité dans trois domaines: *ratione temporis* (le temps), *ratione loci* (le lieu) et *ratione materiae* (le contenu).

M. Roger Blanpain indique qu'il n'est pas nécessaire d'adopter une nouvelle législation, dès lors que le pouvoir judiciaire dispose d'instruments suffisants pour réprimer l'abus du droit de grève. Cela n'a guère de sens d'introduire des sanctions: parce que l'une des conditions posées par les travailleurs pour mettre fin à une grève vise à maintenir tous les droits (et donc à ne pas faire l'objet de sanctions) et parce que la continuité de l'entreprise est l'essentiel pour l'employeur, il n'est pas souhaitable d'imposer des sanctions.

Les relations entre employeurs et travailleurs étant très durables, il s'agit d'user de la circonspection requise en cas de conflit social. La grève demeure un droit fondamental, limité toutefois jusqu'à un certain point.