

**CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE**

15 mars 2023

PROPOSITION DE LOI
visant à définir la liberté de travailler
(déposée par M. Denis Ducarme)**BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS**

15 maart 2023

WETSVOORSTEL
tot instelling van de vrijheid om te werken
(ingediend door de heer Denis Ducarme)**RÉSUMÉ**

La proposition de loi vise à consacrer la liberté d'exercer son travail et la liberté d'accès à son lieu de travail dans la législation belge, à l'instar de ce qui prévaut dans d'autres pays européens. Elle ne vise cependant en aucun cas à remettre en cause la liberté de celles et ceux qui souhaitent exercer leur droit de grève.

SAMENVATTING

Dit wetsvoorstel strekt ertoe, naar het voorbeeld van andere Europese landen, de vrijheid om te werken en om tot de werkplek toegang te hebben te verankeren in de Belgische wetgeving. Het beoogt echter in geen geval te raken aan de vrijheid van wie het stakingsrecht wil uitoefenen.

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
PS	: Parti Socialiste
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
cd&v	: Christen-Democratisch en Vlaams
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
Vooruit	: Vooruit
Les Engagés	: Les Engagés
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
INDEP-ONAFH	: Indépendant – Onafhankelijk

Abréviations dans la numérotation des publications:		Afkorting bij de nummering van de publicaties:	
DOC 55 0000/000	Document de la 55 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi	DOC 55 0000/000	Parlementair document van de 55 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA	Questions et Réponses écrites	QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral	CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV	Compte Rendu Analytique	CRABV	Beknopt Verslag
CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)	CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaalde beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN	Séance plénière	PLEN	Plenum
COM	Réunion de commission	COM	Commissievergadering
MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beigegekleurig papier)

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

La présente proposition reprend le texte de la proposition DOC 54 1470/001 et l'actualise.

1. Objectif de la proposition de loi

1.1. *Le droit de grève: un droit fondamental qui n'est pas absolu*

“La liberté des uns s'arrêtent où commence celle des autres”. Cet adage tire ses racines de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, adoptée en 1789 par les représentants du peuple français, constitués en Assemblée nationale. Un principe général que l'on retrouve sous des formes diverses et qui vise à prévenir l'abus de droit, de façon transversale, en matière de droits et de libertés. En effet, à de rares exceptions près, aucune liberté fondamentale ne saurait être perçue comme absolue.

Pour les auteurs de la présente proposition de loi, la liberté de protester en sa qualité de travailleur fait partie intégrante des libertés fondamentales. Conquise de haute lutte au XIX^e siècle, elle ne saurait être remise en cause quant à son principe. Il en va de même pour la faculté de s'associer à d'autres personnes pour faire valoir ses revendications et propositions.

Les auteurs de la présente proposition de loi veulent réaffirmer ces principes avec force. En effet, ces libertés appartiennent au socle fondamental de valeurs de notre société et de notre État de droit; elles sont les garantes de nos libertés.

Cependant, pour les auteurs, et comme mentionné ci-dessus, il est également impératif de veiller à ce que, à l'instar de la plupart des droits et libertés, l'exercice de celles-ci n'entrave pas l'exercice des libertés des autres citoyens. Or, il faut le constater, cet équilibre n'est pas toujours respecté lors des actions de protestation. Par le passé, la tenue de piquets de grève syndicaux ont d'ailleurs abouti à des condamnations et à des sanctions pénales, notamment pour mise en danger d'autrui. Des cas de séquestrations, de violences ou de dégradations de biens privés ont également émaillé certains mouvements sociaux par le passé.

Depuis le début de l'année 2022, quel que soit le motif de la grève, le secteur concerné, ou qu'il s'agisse d'une grève liée aux conditions de travail ou une grève dite “politique”, chaque mois à peu près, la Belgique

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Dit wetsvoorstel neemt, met een aantal aanpassingen, de tekst over van wetsvoorstel DOC 54 1470/001.

1. Doelstelling van het wetsvoorstel

1.1. *Het stakingsrecht: een grondrecht dat niet absoluut is*

“De vrijheid van de enen eindigt waar die van de anderen begint”; dat adagium vindt zijn oorsprong in artikel 4 van de “verklaring van de rechten van de mens en van de burger” die in 1789 werd aangenomen door de in de *Assemblée Nationale* verenigde vertegenwoordigers van het Franse volk. Van dat algemeen beginsel bestaan meerdere varianten, maar altijd is het erop gericht met betrekking tot rechten en vrijheden rechtsmisbruik te voorkomen, op welk gebied ook. Op enkele zeldzame uitzonderingen na kan immers geen enkel grondrecht als absoluut worden opgevat.

Voor de indieners van dit wetsvoorstel behoort de vrijheid van de werknemer om te protesteren ontegensprekelijk tot de fundamentele vrijheden. Het principe zelf van die in de 19^e eeuw zwaarbevochten vrijheid mag niet ter discussie worden gesteld; *idem* voor de vrijheid zich bij andere personen aan te sluiten om voor eisen en voorstellen op te komen.

Aangezien deze vrijheden deel uitmaken van de grondslag van onze maatschappelijke waarden en onze rechtsstaat, willen de indieners van dit wetsvoorstel die beginselen nadrukkelijker bevestigen; ze staan immers garant voor onze vrijheden.

Volgens de indieners moet er, zoals voor de meeste rechten en vrijheden, evengoed op worden toegezien dat, zoals hierboven aangestipt, de uitoefening van die vrijheden door de ene burger geen afbreuk doet aan de uitoefening ervan door een andere burger zoals. Welnu, die balans blijkt bij protestacties vaak zoek te zijn. Stakingsposten van vakbonden hebben in het verleden zelfs aanleiding gegeven tot strafrechtelijke sancties, met name wegens het in gevaar brengen van anderen. Soms kwam het bij een sociale protestbeweging ook tot opsluiting, geweld en beschadiging van privégoederen.

Ongeacht de reden van de staking, zoals de werkomstandigheden of de politieke context, en ongeacht de betrokken sector is in 2022 haast geen maand voorbijgegaan zonder dat er wel ergens in België een blokkade

a connu des situations de blocage: le 10 février 2022, le 8 mars 2022, le 24 mars 2022, le 22 avril 2022, le 31 mai 2022, le 20 juin 2022, le 29 septembre 2022, le 27 janvier 2023, le 10 mars 2023.

L'exemple le plus marquant fut la grève qui s'est déroulée du 17 au 19 octobre 2022, menée par les travailleurs d'un sous-traitant de BSCA security à l'aéroport de Charleroi. Une grève qui a eu pour conséquence l'annulation de plusieurs dizaines de vols et qui a empêché 25.000 passagers de voyager. Quant aux autres travailleurs de l'aéroport, ils ont été, eux-aussi, impactés car dans l'incapacité d'exercer pleinement leur liberté de travailler ou d'accéder à leur lieu de travail.

Qu'il s'agisse d'ouvriers ou d'employés désireux d'aller travailler mais à qui l'accès à leur lieu de travail est complètement entravé, qu'il s'agisse d'indépendants, de petits commerçants obligés de fermer leurs magasins, ou encore de simples citoyens qui souhaitent se déplacer librement, le constat est le même: certains estiment, parce qu'ils protestent, que les autres travailleurs ont l'obligation de leur emboîter le pas ou de se soumettre aux entraves imposées à leur liberté de circulation.

S'il est légitime pour certains d'exercer leur droit de grève, il est tout aussi légitime pour d'autres de décider librement d'exercer leur droit de travailler en temps de grève, chacun de ces droits devant être exercé dans le respect des limites de l'autre.

On remarque qu'en Belgique, l'arsenal législatif ne définit ni le droit à la liberté de travailler, ni le droit de grève. Tous les contours de ces principes fondamentaux ont été construits par la jurisprudence¹, en référence aux textes internationaux fondamentaux. Les combats politiques et syndicaux ont naturellement participé au progrès social, que les auteurs de la présente proposition de loi souhaitent naturellement préserver.

Dans son arrêt du 7 janvier 2020, la Cour de cassation a néanmoins souligné que le droit de faire grève ou de manifester n'est pas un droit absolu². Ce faisant, son exercice peut être soumis à des limitations. Ces dernières doivent bien entendu répondre à des objectifs

was: 10 februari 2022, 8 maart 2022, 24 maart 2022, 22 april 2022, 31 mei 2022, 20 juni 2022, 29 september 2022, 27 januari 2023 en 10 maart 2023.

De meest in het oog springende was evenwel de staking van werknemers van een onderaannemer van BSCA-Security van 17 tot 19 oktober 2022 op de luchthaven van Charleroi, waardoor tientallen vluchten werden geannuleerd en 25.000 passagiers niet konden vertrekken. Ook de andere werknemers van de luchthaven werden getroffen; ze werden immers belemmerd in hun vrijheid om te werken en geraakten niet op hun werkplek.

Of het nu gaat om arbeiders of bedienden die zich naar hun werkplek willen begeven maar die de toegang tot hun werkplek volledig versperd zien, dan wel om zelfstandigen of kleinhandelaars die hun zaak moeten sluiten, altijd is de vaststelling: sommigen menen dat omdat zij protesteren, de andere werkenden zich maar bij hen moeten aansluiten of zich maar moeten neerleggen bij de belemmeringen van de vrijheid van verkeer.

De uitoefening van het stakingsrecht mag voor sommigen dan wel een rechtmatige actie zijn, zulks neemt niet weg dat het voor anderen even rechtmatig is ten tijde van stakingen hun recht om te werken vrij uit te oefenen. Elk van die rechten moet immers worden uitgeoefend met inachtneming van de grenzen van het andere recht.

Het Belgisch wetgevingsarsenaal bevat overigens geen omschrijving van de vrijheid om te werken, noch van het stakingsrecht. Alle contouren van die grondbeginselen zijn bepaald door de rechtspraak¹, onder verwijzing naar internationale basisteksten. De politieke strijd en de acties van de vakbonden hebben bijgedragen tot de sociale vooruitgang, die de indieners van dit wetsvoorstel uiteraard willen vrijwaren.

Het Hof van Cassatie heeft in zijn arrest van 7 januari 2020 niettemin onderstreept dat het recht om te staken of te betogen geen absoluut recht is.² De uitoefening van dat recht kan worden onderworpen aan beperkingen, die uiteraard moeten sporen met het algemeen belang en niet

¹ La Cour de cassation, par son arrêt du 12 décembre 1981, a consacré explicitement ce droit comme faisant partie intégrante du corpus juridique belge.

² En juin 2016, des syndicalistes avaient organisé des barrages routiers à proximité du port d'Anvers en plaçant des véhicules en travers de la route et en brûlant des pneus de voiture au milieu de la chaussée. Les juridictions anversoises ont condamné les syndicalistes pour ces faits sur la base de l'article 406, § 1^{er}, du Code pénal.

¹ Met zijn arrest van 12 december 1981 bevestigt het Hof van Cassatie dat dit recht integraal deel uitmaakt van het Belgische rechtscorpus.

² In juni 2016 hadden vakbondsleden nabij de haven van Antwerpen de toegangswegen geblokkeerd door voertuigen dwars op de weg te zetten en in het midden van de weg autobanden in brand te steken. Het Antwerpse gerecht heeft de vakbondsleden voor die feiten veroordeeld op grond van artikel 406, § 1, van het Strafwetboek.

d'intérêt général et ne peuvent constituer une ingérence disproportionnée affectant l'essence même des droits protégés.

Cette jurisprudence a été confirmée par un autre arrêt de la Cour de cassation du 23 mars 2022³, dans lequel la Cour indique que: “la prévention des accidents ou des dangers pour la circulation est un objectif nécessaire dans une société démocratique, et que la répression des actes qui y portent gravement atteinte n'est pas disproportionnée au regard du droit de grève et des libertés d'expression et d'association, dès lors que ce droit et ces libertés peuvent s'exercer sans prêter la main aux agissements décrits ci-dessus”.

C'est dans la lignée de cette jurisprudence que s'inscrit pleinement la présente proposition de loi.

1.2. La liberté de travailler: un principe essentiel à protéger

Force est de constater qu'en ce qui concerne la protection de l'exercice des droits, liée à la liberté de travailler et d'accéder à son lieu de travail, peu d'instruments normatifs existent, singulièrement en droit positif belge. Toutefois, on peut déduire de certains textes internationaux ainsi que de la Constitution belge que les principes fondant ces libertés sont pourtant bien consacrés.

Ainsi, la Charte sociale européenne stipule clairement dans sa partie II, article 1^{er}, point 2, que: “les Parties s'engagent: à protéger de façon efficace le droit pour le travailleur de gagner sa vie par un travail librement entrepris”.

La même Charte consacre par ailleurs en sa partie V, article G, point 1, que le droit de grève ne peut subir d'autres restrictions que celles prescrites par la loi ou notamment nécessaires “pour garantir le respect des droits et des libertés d'autrui ou pour protéger l'ordre public, la sécurité nationale, la santé publique ou les bonnes mœurs” (nous soulignons).

Outre cette Charte sociale européenne, ces principes sont également consacrés par plusieurs textes fondamentaux internationaux tels que la Convention européenne

mogen neerkomen op een disproportionele inmenging die de beschermde rechten in hun kern zou aantasten.

Voormelde rechtspraak werd bevestigd door een ander arrest van het Hof van Cassatie, van 23 maart 2022, waarin het Hof aanstipt: “la prévention des accidents ou des dangers pour la circulation est un objectif nécessaire dans une société démocratique, et que la répression des actes qui y portent gravement atteinte n'est pas disproportionnée au regard du droit de grève et des libertés d'expression et d'association, dès lors que ce droit et ces libertés peuvent s'exercer sans prêter la main aux agissements décrits ci-dessus”³.

Dit wetsvoorstel past dan ook volledig binnen die rechtspraak.

1.2. De vrijheid om te werken: een fundamenteel beginsel dat moet worden beschermd

De vrijheid om te werken en om tot de werkplek vrije toegang te hebben, houdt bescherming van de uitoefening van de rechten ter zake in; dienaangaande kan men er evenwel niet omheen dat met name in het Belgisch positief recht de normatieve instrumenten bijzonder schaars zijn. Uit bepaalde internationale teksten en uit de Belgische Grondwet kan niettemin worden afgeleid dat de achterliggende beginselen van die vrijheden wel degelijk verankerd zijn.

Zo bepaalt artikel 1, punt 2, van deel II van het Europees Sociaal Handvest: “Teneinde de doeltreffende uitoefening van het recht op arbeid te waarborgen, verbinden de Partijen zich (...) het recht van de werknemer om in zijn onderhoud te voorzien door vrijelijk gekozen werkzaamheden daadwerkelijk te beschermen”.

Voorts impliceert artikel G, punt 1, van deel V van datzelfde Handvest dat het stakingsrecht niet mag worden onderworpen aan andere beperkingen dan die welke bij wet zijn voorgeschreven en 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” (wij benadrukken).

Behalve in het Europees Sociaal Handvest zijn die beginselen ook verankerd in verschillende internationale basisteksten, zoals het Europees Verdrag voor de Rechten

³ https://www.terralaboris.be/IMG/pdf/cass_2022_03_23_p211500f.pdf.

³ https://www.terralaboris.be/IMG/pdf/cass_2022_03_23_p211500f.pdf.

de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales⁴, et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne⁵. L'article 12, alinéa 1^{er}, de la Constitution stipule quant à lui que: "La liberté individuelle est garantie."

On considère généralement que la liberté d'aller et venir est un corollaire de la liberté individuelle visée par l'article 12, alinéa 1^{er}, de la Constitution ainsi que de diverses normes de droit international⁶.

La lecture combinée de ces dispositions permet à notre sens de conclure à l'existence d'un droit garanti pour chacun au libre choix de son travail ou de son activité économique. Ces notions incluent également la liberté d'exercer cette activité sans entrave et sans en être empêché par des tiers.

La jurisprudence belge regorge de jugements rendus dans le cadre de référés "anti-piquet". À titre d'exemple, dans une décision du 11 décembre 2001⁷, le tribunal de première instance de Charleroi indiquait notamment:

"(...) la participation à une grève ne constitue pas un acte illicite. Attendu que la participation à des piquets (...) ne paraît pas non plus en soi illicite, dès lors que la présence de ces piquets est un appel à la solidarité des travailleurs susceptible de peser sur la conscience des non-grévistes. Que cependant les membres de ces piquets de grève ne peuvent commettre des voies de fait en portant atteinte aux droits civils de l'employeur (...) ou en empêchant le personnel non gréviste de travailler. Le droit de propriété et la liberté d'entreprise ne sont pas suspendus en cas de conflit collectif durant lequel l'employeur a le droit de se livrer à ses activités et poursuivre normalement celles-ci. Il peut donc exiger que son personnel non gréviste puisse accéder à ses installations. Le respect de ces droits civils s'impose à tous."

On constate cependant que le droit d'accéder librement, sans difficultés majeures, à son lieu de travail ou d'exercer sa profession, comparé au droit d'autrui de contester, n'est pas assez affirmé dans notre droit.

van de Mens en de Fundamentele Vrijheden⁴ en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie⁵. Artikel 12, eerste lid, van de Belgische Grondwet bepaalt dan weer: "De vrijheid van de persoon is gewaarborgd."

Doorgaans wordt ervan uitgegaan dat de vrijheid van komen en gaan een uitloper is van de in voormeld grondwetsartikel bedoelde vrijheid van de persoon en van diverse internationaalrechtelijke normen⁶.

Uit die in samenhang gelezen artikelen kan volgens de indieners worden geconcludeerd dat voor eenieder het recht geldt werk of economische activiteit vrij te kiezen. Die begrippen omvatten ook de vrijheid die activiteit onbelemmerd uit te oefenen, zonder hinder van derden.

De Belgische rechtspraak staat bol van de uitspraken in kort geding tegen stakingsposten. Zo oordeelde de rechtbank van eerste aanleg van Charleroi in een uitspraak van 11 december 2001:

*"(...) la participation à une grève ne constitue pas un acte illicite. Attendu que la participation à des piquets (...) ne paraît pas non plus en soi illicite, dès lors que la présence de ces piquets est un appel à la solidarité des travailleurs susceptible de peser sur la conscience des non-grévistes. Que cependant les membres de ces piquets de grève ne peuvent commettre des voies de fait en portant atteinte aux droits civils de l'employeur (...) ou en empêchant le personnel non gréviste de travailler. Le droit de propriété et la liberté d'entreprise ne sont pas suspendus en cas de conflit collectif durant lequel l'employeur a le droit de se livrer à ses activités et poursuivre normalement celles-ci. Il peut donc exiger que son personnel non gréviste puisse accéder à ses installations. Le respect de ces droits civils s'impose à tous."*⁷

Het recht vrijelijk, zonder grote moeilijkheden, toegang tot de werkplek te hebben en aan het werk te gaan is in het Belgische recht niet sterk genoeg verankerd, in vergelijking met andermans contestatierecht.

⁴ Articles 10.2 et 11.2, qui consacrent aussi la légitimité de la protection "des droits et libertés d'autrui".

⁵ L'article 15.1 consacre notamment "le droit de travailler et d'exercer une profession librement choisie ou acceptée."

⁶ Voir notamment l'article 2, § 1^{er}, du Protocole additionnel n°4 de la CEDH (ratifié par la Belgique): "Quiconque se trouve régulièrement sur le territoire d'un État a le droit d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence"; Article 12, § 1^{er}, du Pacte sur les droits civils et politiques: *idem*, on retrouve également cette notion dans l'article 4 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789.

⁷ JTT 2002, p. 68.

⁴ De artikelen 10.2 en 11.2 verankeren de legitimiteit van de bescherming van "de rechten en vrijheden van anderen".

⁵ Artikel 15.1 verankert meer bepaald "het recht te werken en een vrijelijk gekozen of aanvaard beroep uit te oefenen".

⁶ Zie meer bepaald artikel 2.1 van het (door België geratificeerde) aanvullend Protocol nr. 4 bij het EVRM: "Een ieder die wettig op het grondgebied van een Staat verblijft, heeft binnen dat grondgebied het recht zich vrijelijk te verplaatsen en er vrijelijk zijn verblijfplaats te kiezen"; artikel 12, § 1, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten: *idem*; voorts wordt naar dit begrip verwezen in de *Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen* uit 1789.

⁷ JTT 2002, blz. 68.

La présente proposition de loi entend s'inspirer du droit espagnol où il est clairement stipulé dans la législation sur les relations de travail que sera respectée la liberté de travailler des travailleurs qui ne souhaitent pas prendre part à la grève.

La volonté est donc bien de protéger la liberté individuelle de travailler des uns sans remettre en question le droit de grève des autres.

1.3. **Le gentlemen's agreement de 2002: une occasion manquée**

La concertation sociale fait partie intégrante de la vie économique et sociale de notre pays. Il appartiendrait donc, *a priori*, aux partenaires sociaux de trouver un *modus vivendi* dans l'exercice de l'action collective de contestation.

En 2002, un gentlemen's agreement prévoit certes une série de droits et de devoirs définis tant pour les syndicats que pour les employeurs.

Ainsi, concernant les syndicats, il était prévu que ces derniers:

- respecteront les procédures de préavis de grève (celles-ci peuvent être reprises dans les CCT sectorielles);
- ne recourront pas à la violence physique ou matérielle;
- préserveront les instruments de travail de l'entreprise;
- ne feront pas appel à du personnel extérieur pour les piquets de grève;
- souligner la plus-value de la concertation;
- considérer la justice, l'équité et la conciliation comme les éléments-clés des rapports sociaux au sein de l'entreprise;
- n'entamer aucune procédure juridique tant que tous les moyens de concertation n'ont pas été épuisés.

Force est de constater cependant que l'esprit de cet accord n'est pas complètement ou systématiquement rencontré.

Dès lors, les auteurs de la présente proposition de loi estiment qu'il convient mieux à la philosophie de notre système juridique d'introduire un droit d'exercer librement son travail et de se rendre sur son lieu de travail, que

Dit wetsvoorstel beoogt het voorbeeld te volgen van het Spaanse recht. De Spaanse arbeidswetgeving bepaalt uitdrukkelijk dat acht wordt geslagen op de vrijheid om te werken van elke werknemer die niet aan de staking wenst deel te nemen.

Het opzet is dus de individuele vrijheid om te werken van de ene te beschermen, zonder afbreuk te doen aan het stakingsrecht van de ander.

1.3. **Het gentlemen's agreement van 2002: een gemiste kans**

Het sociaal overleg is onlosmakelijk verbonden met het Belgische economische en sociale leven. Het komt dus *a priori* de sociale partners toe om voor de uitoefening van de collectieve contestatieactie een *modus vivendi* te vinden.

In 2002 voorzag een gentlemen's agreement inderdaad in een aantal rechten en plichten voor zowel vakbonden als werkgevers.

Met betrekking tot de vakbonden werd daarin overeengekomen dat zij:

- de procedures inzake stakingsaanzeggingen naleven (eventueel opgenomen in sectorale cao's);
- geen fysiek of materieel geweld gebruiken;
- de werkinstrumenten van de onderneming vrijwaren;
- voor stakingspiketten geen beroep doen op externen;
- de meerwaarde van het overleg te beklemtonen;
- rechtvaardigheid, billijkheid en verzoening te beschouwen als de sleutelementen voor de sociale verhoudingen in de onderneming;
- geen juridische procedures te starten zolang niet alle overlegmiddelen uitgeput zijn.

Welnu, de realiteit is dat dit akkoord niet helemaal of niet altijd naar de geest wordt toegepast.

Derhalve menen de indieners dat de strekking van het Belgische rechtsbestel beter gediend is met de instelling van een recht om vrijelijk zijn werk te doen en zich naar de werkplek te begeven; een dergelijk recht zou

chaque individu pourra faire protéger en justice lorsqu'il estime que ce dernier n'est pas respecté.

2. Bref aperçu de droit comparé, au niveau européen⁸

Afin d'aborder la question de la protection de la liberté de travailler et d'accéder à son lieu de travail, il semble judicieux d'examiner la manière dont nos pays voisins les protègent, que ce soit de manière législative ou jurisprudentielle.

2.1. *Cas de l'Espagne et de l'Italie ayant un arsenal juridique assez complet*

2.1.a. *L'Italie*

L'Italie, en plus d'avoir inscrit le droit de grève dans sa Constitution⁹, a également reconnu la liberté de travail et d'accéder à son lieu de travail. En outre, c'est la jurisprudence qui a arbitré les conflits entre ces droits fondamentaux. La Cour de cassation italienne a ainsi fixé, dans un arrêt très remarqué (arrêt n° 711 du 30 janvier 1980), comme limites au droit de grève le respect du "droit à la vie, à la santé et à l'intégrité personnelle, le droit à l'intégrité des biens de l'employeur et des tiers, et plus généralement le droit de l'employeur à la continuation de l'activité et donc à l'intégrité du patrimoine de l'entreprise".

Les juges ont considéré que la limite du droit de grève trouve son fondement dans la liberté d'initiative économique de l'entrepreneur, inscrite à l'article 41 de la Constitution italienne. Ils ont également déduit de ce qui précède que la grève sera considérée comme illégitime chaque fois qu'elle entre en conflit avec d'autres valeurs et intérêts protégés et garantis par la Constitution. Ce sont donc les juges qui tranchent au cas par cas les conflits entre ces droits, en prenant en compte tant la notion de dommages à la production que celle de dommages à la productivité.

⁸ Toutes les informations relatives au droit comparé sont issues d'une note "DROIT D'ACCES AU TRAVAIL – NOTE DE DROIT COMPARE", Cabinet d'Avocats Legisquadra, 16 février 2015.

⁹ La Constitution italienne, qui est entrée en vigueur le 1er janvier 1948, contient certaines déclarations de principes:
— Section 1re "L'Italie est une république démocratique fondée sur le travail";
— Section 4 "La République reconnaît à chaque citoyen le droit au travail";
— Section 35 "La République protège le travail sous toutes ses formes et applications";
— Section 40 "Le droit de grève s'exerce dans les limites fixées par la loi".

Alors qu'aucune loi n'a jamais été adoptée dans ce domaine et qu'il n'existe donc aucune législation détaillée en la matière, le droit de grève et ses limitations sont donc essentiellement une construction jurisprudentielle

eenieder die vindt dat het met voeten wordt getreden, in rechte beschermen.

2. Bondig overzicht van vergelijkend recht, op Europees niveau⁸

Om in te gaan op het vraagstuk van de vrijheid om te werken en om tot de werkplek toegang te hebben lijkt het raadzaam te onderzoeken hoe onze buurlanden die vrijheden beschermen, bij wet en/of via rechtspraak.

2.1. *Spanje en Italië, landen met een vrij volledig juridisch instrumentarium*

2.1.a. *Italië*

Italië heeft het stakingsrecht niet alleen opgenomen in zijn Grondwet⁹, het erkent ook de vrijheid om te werken en om tot de werkplek toegang te hebben. Voorts heeft de rechtspraak er de conflicten tussen die grondrechten beslecht. Aldus heeft het Italiaanse Hof van Cassatie in een veelbesproken arrest (nr. 711 van 30 januari 1980) aangegeven dat de grenzen aan het stakingsrecht bestaan in het recht op leven, gezondheid en persoonlijke integriteit, in het recht op integriteit van de goederen van de werkgever en van derden, en meer algemeen in het recht van de werkgever op de voortzetting van de bedrijfsactiviteit en dus op de integriteit van het bedrijfspatrimonium.

De rechters oordeelden dat de begrenzing van het stakingsrecht haar grondslag vindt in de in artikel 41 van de Italiaanse Grondwet vastgelegde vrijheid van economisch initiatief van de ondernemer. Ook hebben ze uit het voorgaande afgeleid dat eenstaking als onwettig zal worden beschouwd telkens wanneer zij in conflict treedt met andere waarden en belangen die door de Grondwet worden beschermd en gewaarborgd. Het zijn dus de rechters die geval per geval de conflicten tussen die rechten beslechten, rekening houdend met zowel productie- als productiviteitsschade.

⁸ Alle informatie in verband met het vergelijkend recht komt uit de nota *Droit d'accès au travail – Note de droit comparé*, Advocatenkantoor Legisquadra, 16 februari 2015.

⁹ De op 1 januari 1948 in werking getreden Italiaanse grondwet bevat een aantal beginselverklaringen:

— Italië is een democratische republiek, gebaseerd op werk (artikel 1);
— de Republiek erkent het recht van elke burger op werk (artikel 4);

— de Republiek beschermt het werk in al zijn vormen en toepassingen (artikel 35);

— het stakingsrecht wordt uitgeoefend binnen de grenzen van de wet (artikel 40).

Aangezien in dezen nooit enige wet is aangenomen en er dus geen gedetailleerde wetgeving bestaat, zijn het stakingsrecht en de beperkingen ervan dus in essentie een bij wege van rechtspraak uitgebouwde constructie.

2.1.b. L'Espagne

L'Espagne est l'un des pays à avoir précisément inscrit dans une loi la protection des travailleurs non-grévistes.

Dans le même temps, la liberté syndicale est garantie par la Constitution¹⁰.

Pour qu'une grève soit légitime, elle ne doit donc pas violer les droits et intérêts des autres, comme le droit à la propriété ou celui de travailler.

Même si la Constitution appelle à l'adoption d'une loi en bonne et due forme, qui ne fut jamais prise, le décret-loi royal du 4 mars 1977 sur les relations de travail, antérieur à la Constitution, qui réglait jusqu'alors le droit de grève et la liberté de travail, reste d'application puisque le tribunal constitutionnel espagnol, en 1981, ne l'a pas déclaré anticonstitutionnel.

L'article 6.4 de ce décret-loi royal garantit "la liberté de travail" pour ceux qui ne se joignent pas à l'action de grève en ces termes: "Il faudra respecter la liberté du travail des travailleurs qui n'auront pas voulu adhérer à la grève".

De son côté, l'article 6.7 du Décret oblige le Comité de grève à garantir, pendant la grève, les services nécessaires à la sécurité des personnes et des biens, et à l'entretien des locaux, des machines, des installations et des matières premières.

2.2. Pays qui encadrent le droit de grève

2.2.a. En Suisse

Le droit d'accès au travail n'y est pas en tant que tel garanti mais le droit de grève est encadré par la Constitution: le principe constitutionnel de l'obligation de préserver la paix au travail vient limiter son exercice. Les partenaires sociaux sont donc tenus de respecter cette paix sociale.

Les limites à l'exercice du droit de grève sont définies par la Constitution et la jurisprudence; la particularité de

¹⁰ L'article 28.2 de la Constitution espagnole dispose: "Le droit de grève est reconnu aux travailleurs pour la défense de leurs intérêts. La loi qui régle l'exercice de ce droit établira les garanties précises pour assurer le maintien des services essentiels de la communauté."

2.1.b. Spanje

Spanje is een van de landen die de bescherming van niet-stakende werknemers nauwkeurig in een wet heeft opgenomen.

Tezelfdertijd wordt de vakbondsvrijheid gewaarborgd door de Grondwet.¹⁰

Een staking is slechts wettig als ze geen schending inhoudt van de rechten en belangen van de anderen, zoals het recht op eigendom of het recht om te werken.

De Spaanse Grondwet stuurt weliswaar aan op een deugdelijke wet ter zake, maar die is er nooit gekomen. Dat neemt niet weg dat de koninklijke decreetwet van 4 maart 1977 over de arbeidsbetrekkingen – die ouder is dan de Spaanse Grondwet en alvast het stakingsrecht en de vrijheid van arbeid regelde – van toepassing blijft, aangezien ze in 1981 niet ongrondwettig is verklaard door het Spaanse Grondwettelijk Hof.

Ingevolge artikel 6.4 van die koninklijke decreetwet moet acht worden geslagen op de vrijheid van arbeid van de werkenden die niet aan de stakingsactie hebben willen deelnemen.

Tegelijkertijd verplicht artikel 6.7 van voormelde decreetwet het stakingscomité om, zolang de staking duurt, de uitoefening te waarborgen van de diensten die nodig zijn voor de veiligheid van de personen en van de goederen, alsook voor het onderhoud van de lokalen, de machines, de installaties en de grondstoffen.

2.2. Landen met flankerende regelgeving voor het stakingsrecht

2.2.a. Zwitserland

Het recht op toegang tot de werkplek is er niet als dusdanig gewaarborgd, maar het stakingsrecht wordt geregeld in de Grondwet: het grondwettelijk beginsel inzake het bewaren van de arbeidsvrede beperkt de uitoefening van dat recht. De sociale partners zijn er dus toe gehouden die sociale vrede te eerbiedigen.

De beperkingen aangaande de uitoefening van het stakingsrecht worden bepaald door de Grondwet en de

¹⁰ Artikel 28.2 van de Spaanse Grondwet stelt uitdrukkelijk dat de werknemers het stakingsrecht wordt toegekend om hun belangen te verdedigen. De wet die de uitoefening van dat recht regelt, dient te voorzien in nauwkeurig omschreven garanties om de handhaving van de essentiële diensten van de gemeenschap te vrijwaren.

la Suisse réside en effet dans l'obligation de maintenir la paix au travail.

Cette disposition oblige non seulement les syndicats à respecter leur engagement à ne pas user de moyens d'action considérés comme agressifs mais oblige également ceux-ci à les faire respecter par leurs membres, par tous les moyens légaux à disposition.

2.2.b. En France

En France, aucune disposition ne garantit le droit de travailler ni d'accès à son lieu de travail. En revanche, la Constitution reconnaît le droit de grève.

En l'absence de texte légal, comme chez nous, la jurisprudence a dû définir les limites à son exercice.

La Constitution précise que "le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent"

Les grévistes ont le droit de cesser le travail de manière collective. Sont par contre interdits:

- les piquets de grèves;
- l'occupation des locaux de l'entreprise (atteinte à la propriété);
- les blocages des salariés (atteinte à la liberté du travail des salariés non-grévistes et à l'exercice par un entrepreneur de son activité).

2.2.c. En Allemagne

En Allemagne, pays où le dialogue social est également primordial, le droit de grève est extrêmement encadré avec pour conséquence qu'il n'y a que très peu d'actions collectives.

C'est vraisemblablement cet encadrement du droit de grève qui explique que le droit d'accès au travail ou à la liberté de se rendre sur son lieu de travail n'est pas protégé par un texte spécifique.

La réglementation très stricte et la culture de la paix sociale permettent la protection du droit d'accès au travail.

rechtspraak. Kenmerkend voor Zwitserland is immers de verplichting de vrede op de werkplek te bewaren.

Als gevolg daarvan moeten de vakbonden niet alleen hun verbintenis om geen als agressief beschouwde actiemiddelen te gebruiken nakomen, maar ook er met alle voorhanden zijnde wettelijke middelen voor zorgen dat hun leden die verbintenis nakomen.

2.2.b. Frankrijk

In Frankrijk worden het recht om te werken en het recht om tot de werkplek toegang te hebben door geen enkele bepaling gewaarborgd. De Franse Grondwet erkent daarentegen het stakingsrecht.

Aangezien, zoals in België, wetgeving ontbreekt, heeft de rechtspraak de beperkingen voor de uitoefening van het stakingsrecht moeten bepalen.

De Franse Grondwet stelt: "*Le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent.*"

Stakers hebben het recht het werk collectief neer te leggen. Verboden zijn daarentegen:

- stakingsposten;
- het bezetten van de bedrijfslokalen (schending van het recht op eigendom);
- het tegenhouden van werknemers (inbreuk op de vrijheid om te werken van niet-stakende werknemers) en van bedrijfsleiders (inbreuk op de uitoefening van de activiteit door een ondernemer).

2.2.c. Duitsland

In Duitsland, waar de sociale dialoog ook hoog in het vaandel wordt gedragen, gelden voor het stakingsrecht zeer strikte regels, waardoor er amper collectieve acties zijn.

Die reglementering van het stakingsrecht verklaart waarschijnlijk dat de vrijheid om te werken en om zich naar het werk te begeven niet door een specifieke tekst worden beschermd.

De zeer strikte reglementering en de cultuur van sociale vrede maken de bescherming mogelijk van het recht op toegang tot de werkplek.

2.3. Pays où, comme en Belgique, il n'y a pas de définition dans la loi du respect de la liberté de travailler mais une protection des droits et libertés d'autrui

2.3.a. Aux Pays-Bas

Aucune loi ne définit ni la liberté de travailler ou d'accès à son lieu de travail, ni le droit de grève. Les règles de l'action collective sont par conséquent fixées par la jurisprudence. Le régime est similaire à celui de la Belgique et se fonde sur l'article 6.4 de la Charte sociale européenne.

La légalité de la grève est présumée mais peut être contredite par le juge. Ce dernier examine si l'action a été exercée de manière proportionnée et en dernier recours, après l'épuisement de toutes solutions négociées.

La Cour suprême a en effet estimé qu'une grève peut être justifiée uniquement si elle ne porte pas atteinte aux droits d'autrui de manière disproportionnée.

Elle ne doit pas non plus avoir pour objectif de modifier une convention collective.

Ce qui signifie que l'obligation de paix sociale s'applique également aux Pays-Bas.

2-3-b. Au Grand-Duché du Luxembourg

Le droit de grève n'y est pas explicitement garanti dans la Constitution ou la législation.

Le 24 juillet 1952, la Cour de cassation a statué que le droit de "participer à une grève professionnelle, légitime et licite est un droit des travailleurs implicitement garanti par l'article 11, paragraphe 5, de la Constitution".

L'article 11 de la Constitution du Grand-Duché de Luxembourg fait référence aux libertés syndicales et au droit de grève comme suit:

Art 11.4: "La loi garantit le droit au travail et l'État veille à assurer à chaque citoyen l'exercice de ce droit. La loi garantit les libertés syndicales et organise le droit de grève"

En principe, le droit de grève peut être exercé par tous les salariés travaillant dans le cadre du statut de droit privé. Avant de pouvoir engager une action de grève,

2.3. Landen waar, zoals in België, de inachtneming van de vrijheid om te werken niet bij wet is bepaald, maar andermans rechten en vrijheden wel worden beschermd

2.3.a. Nederland

Er bestaan geen wetten die de vrijheid om te werken en om tot de werkplek toegang te hebben en het stakingsrecht nader omschrijven. De regels voor collectieve actie worden bijgevolg vastgesteld door de rechtspraak. Het stelsel gelijkt op het Belgische en is gebaseerd op artikel 6.4 van het Europees Sociaal Handvest.

De wettigheid van de staking is verondersteld maar kan door de rechter worden tegengesproken. De rechter gaat na of bij de actie de evenredigheid in acht is genomen en of die actie is gebruikt als laatste middel, met nadere woorden nadat alle oplossingen op basis van onderhandeling zijn uitgeput.

Het hoogste gerechtshof heeft immers geoordeeld dat een staking alleen kan worden gerechtvaardigd als niet op onevenredige wijze afbreuk wordt gedaan aan de rechten van anderen.

Een staking mag ook niet dienen om een collectieve overeenkomst te doen wijzigen.

Kortom, de verplichting inzake de sociale vrede geldt ook in Nederland.

2-3-b. Groothertogdom Luxemburg

Het stakingsrecht wordt er niet uitdrukkelijk door de Grondwet of door de wetgeving gewaarborgd.

Op 24 juli 1952 heeft het Luxemburgse Hof van Cassatie geoordeeld dat het recht om aan een wettige en rechtmatige bedrijfsstaking deel te nemen impliciet aan de werknemers wordt toegekend bij artikel 11, § 5, van de Grondwet.

Artikel 11, punt 4, van de Luxemburgse Grondwet verwijst als volgt naar de vakbondsvrijheid en naar het stakingsrecht:

"La loi garantit le droit au travail et l'État veille à assurer à chaque citoyen l'exercice de ce droit. La loi garantit les libertés syndicales et organise le droit de grève."

In principe kan het stakingsrecht worden uitgeoefend door alle werkenden met een privaatrechtelijke werkstatus. Alvorens een staking mag worden aangevat, moet

une procédure de conciliation doit être respectée. Le droit de grève est donc, ici aussi, strictement encadré.

2.4. Conclusion de l'analyse des législations des pays d'Europe

On peut constater que, dans la plupart des pays, le droit de grève est inscrit dans la loi ou la Constitution.

Ses limites sont définies de manière stricte dans un texte de loi ou par la jurisprudence et, de ce fait, protègent les travailleurs non-grévistes. La jurisprudence, quant à elle, garantit l'équilibre entre ces différents droits fondamentaux.

3. Protection de la liberté de travailler et d'accéder à son lieu de travail

Comme les auteurs l'ont déjà mentionné précédemment, en droit positif belge, peu ou pas de dispositions encadrent le droit de travailler.

Notre arsenal législatif ne contient pas de définition et de disposition concernant la liberté de travailler et d'accéder à son lieu de travail. Ce sont des constructions jurisprudentielles qui posent un cadre et mettent en balance ces deux droits fondamentaux avec celui de mener des actions collectives.

Nous l'avons vu, ce sont les présidents des tribunaux de première instance siégeant en référé qui sont sollicités sur la base de voies de fait commises, en vertu de la plénitude de juridiction qui les rend compétents en toutes matières, sauf celles que la loi leur soustrait.

À partir des années 1990, en effet, les présidents des tribunaux de première instance ont régulièrement été saisis par voie de requête unilatérale à l'occasion de piquets de grève ou d'occupations d'usine.

Dans un premier temps, les actions judiciaires émanaient de tiers (sous-traitants, travailleurs non-grévistes) et étaient dirigées contre des travailleurs en particulier (généralement des délégués syndicaux) afin de lever un piquet de grève existant. Cela n'empêchait pas les autres travailleurs de poursuivre le piquet de grève.

Les tribunaux ont progressivement admis les requêtes préventives où la seule annonce d'un piquet de grève suffisait pour faire admettre une demande en référé dirigée contre toute personne qui empêcherait d'accéder à l'entreprise, sous peine d'astreinte.

een bemiddelingsprocedure in acht worden genomen. Het stakingsrecht is dus ook hier strikt gereguleerd.

2.4. Conclusie van de analyse van de wetgevingen in andere Europese landen

Zoals men kan vaststellen, is het stakingsrecht in de meeste landen in de wet of de Grondwet ingeschreven.

De grenzen ervan zijn nauwkeurig omschreven bij wet of rechtspraak en beschermen dientengevolge de niet-stakende werkenden. De rechtspraak waarborgt het evenwicht tussen die verschillende grondrechten.

3. Bescherming van de vrijheid om te werken en om tot de werkplek toegang te hebben

Zoals de indieners al hebben aangegeven, zijn er in het Belgisch positief recht weinig of geen flankerende bepalingen met betrekking tot het recht om te werken.

Het Belgisch juridisch instrumentarium bevat geen definitie of bepaling betreffende de vrijheid om te werken en om tot de werkplek te toegang hebben. De rechtspraak zorgt voor een kader en houdt de beide grondrechten in evenwicht met het recht collectief actie te voeren.

Zoals aangestipt worden de voorzitters van de rechtbanken van eerste aanleg die zitting houden in kort geding op basis van de gepleegde feitelijkheden aangezocht krachtens de volheid van rechtsmacht, waardoor zij voor alle aangelegenheden bevoegd zijn, behalve voor die welke de wet hun onttrekt.

Sinds de jaren 1990 worden naar aanleiding van stakingsposten of fabrieksbezettingen immers geregeld bij eenzijdig verzoekschrift gedingen aanhangig gemaakt bij de voorzitters van de rechtbanken van eerste aanleg.

Aanvankelijk werden de vorderingen ingesteld door derden (onderaannemers, niet-stakende werknemers) en waren ze gericht tegen met name werknemers (meestal vakbondsafgevaardigden), met de bedoeling een stakingspost te doen opheffen. Het hield de stakende werknemers niet tegen om de stakingspost te blijven bezetten.

De rechtbanken hebben geleidelijk preventieve verzoekschriften aanvaard waar de louter aankondiging van een stakingspost volstond om een verzoek in kort geding aan te nemen tegen eenieder die de toegang tot het bedrijf zou verhinderen, op straffe van een dwangsom.

Il a notamment été décidé que:

— “Le juge doit intervenir pour interdire ou prévenir tout comportement qui, à l’occasion d’un conflit collectif de travail, risque de porter atteinte aux droits civils d’une personne.” (Prés. Civ. Verviers, réf., 27 octobre 2005);

— “Le droit de propriété, la liberté de travail et le droit à la poursuite de ses activités impliquent pour le personnel et la clientèle de l’employeur de pouvoir accéder librement à l’infrastructure complète de l’employeur et de pouvoir y circuler tout aussi librement pour y travailler ou y bénéficier des services rendus par ce dernier.” (Prés. Civ. Nivelles, réf., 27 octobre 2005);

— “L’annonce de la fermeture complète des bâtiments de l’entreprise avec la certitude que les personnes souhaitant travailler seront exclues contre leur volonté, doit être considérée comme une voie de fait portant atteinte au droit de propriété et à la liberté de travail et d’entreprise.” (Prés. Civ. Brugge, réf., 24 octobre 2005).

L’analyse de nature casuistique et variable qui est accomplie par les cours et tribunaux ne semble donc pas suffisante pour garantir une liberté effective de travailler de manière stable et constante. Il faut en effet constater que la jurisprudence s’attache beaucoup plus à déterminer des contours au droit de grève et éventuellement à prononcer des sanctions contre les voies de fait qui sont commises à cette occasion.

En outre, bien que des normes de droit international encadrent cette matière, leur applicabilité directe pour un justiciable belge ne semble pas si évidente et des visions différentes coexistent tant au sein de la doctrine que de la jurisprudence:¹¹

— les normes internationales garantissant des droits fondamentaux n’imposeraient des obligations qu’à l’égard des autorités publiques et donc pas pour les particuliers;

— si, parfois, il est soutenu que les particuliers pourraient également être tenus pour débiteurs directs des obligations découlant des normes internationales garantissant les droits fondamentaux (effet direct horizontal), cette thèse est cependant rarement suivie¹² car, tenir un individu pour débiteur direct du respect des droits

Meer bepaald werd geoordeeld:

— de rechter moet optreden om elk gedrag dat bij een collectief arbeidsconflict iemands burgerrechten dreigt te schenden te verbieden of te voorkomen (Voorz. Rb. Verviers, kort ged., 27 oktober 2005);

— het eigendomsrecht, de vrijheid om te werken en het recht het werk voort te zetten houden voor de personeelsleden en de klanten van de werkgever in dat zij vrij toegang hebben tot de volledige infrastructuur van de werkgever en er zich al even vrij kunnen bewegen om er te werken of om er gebruik te maken van de diensten van de werkgever (Voorz. Rb. Nijvel, kort ged., 27 oktober 2005);

— een aangekondigde volledige sluiting van de bedrijfsgebouwen, waarbij het zeker is dat werkvilligen tegen hun wil worden uitgesloten, moet worden beschouwd als een feitelijkheid die het eigendomsrecht en de vrijheid van arbeid en ondernemen aantast (Voorz. Rb. Brugge, kort ged., 24 oktober 2005).

De gevalsgebonden en uiteenlopende analyse door de hoven en rechtbanken lijkt dus niet te volstaan om een stabiele en constante effectieve vrijheid om te werken te waarborgen. Men kan er immers niet omheen dat de rechtspraak in veel sterkere mate focust op het bepalen van de contouren van het stakingsrecht en eventueel op het uitspreken van sancties tegen feitelijkheden die in geval van staking worden gepleegd.

In weerwil van de flankerende internationale rechtsnormen lijkt de rechtstreekse toepassing ervan voor een Belgische rechtzoekende bovendien niet zo vanzelfsprekend te zijn. In zowel rechtsleer als rechtspraak¹¹ bestaan afwijkende visies:

— de internationale normen die fundamentele rechten waarborgen zouden alleen verplichtingen opleggen aan overheden en niet aan privépersonen;

— hoewel sommigen aanvoeren dat de verplichtingen die voortvloeien uit de internationale normen die de fundamentele rechten waarborgen, ook rechtstreeks voor privépersonen kunnen gelden (rechtstreekse horizontale werking), wordt die stelling zelden gevolgd¹², want iemand die rechtstreeks wordt aangesproken op de inachtneming

¹¹ Dieter Dejonghe et Fabienne Raepsaet, l’intervention du juge des référés sur requête unilatérale en cas de conflit collectif: contraire à la charte européenne? p.89.

¹² Toutefois, pour le blocage de la E40 intervenu le 19/10/2015, 17 syndicalistes, dirigeants et affiliés (dont M. T. Bodson) de la FGTB ont été condamnés en 1^{re} instance et en appel. Le 23 mars 2022, la Cour de cassation a rejeté les pourvois dirigés contre l’arrêt rendu le 19 octobre 2021 par la cour d’appel de Liège, chambre correctionnelle.

¹¹ Dieter Dejonghe et Fabienne Raepsaet, *L’intervention du juge des référés sur requête unilatérale en cas de conflit collectif: contraire à la charte européenne?*, blz. 89.

¹² Voor de blokkering van de E40 op 19 oktober 2015 werden echter in eerste aanleg en vervolgens in beroep 17 vakbondsleden, zowel leiders als leden (onder wie T. Bodson), van het ABVV veroordeeld. Op 23 maart 2022 heeft het Hof van Cassatie de cassatieberoepen tegen het arrest van het hof van beroep te Luik, correctionele kamer, van 19 oktober 2021 verworpen.

fondamentaux d'un autre individu, revient à limiter les droits fondamentaux du premier;

— les obligations mises à charge des autorités publiques par les normes internationales comporteraient également une “obligation positive de protection”; les autorités seraient tenues d'agir pour assurer le respect des droits fondamentaux dans les rapports interindividuels (effet indirect horizontal).

Cette conception, qui semble recevoir les faveurs de la communauté juridique, implique de savoir par quel moyen les pouvoirs publics doivent assumer cette obligation positive: quel(s) pouvoir(s) (pouvoir législatif, exécutif, judiciaire) doi(ven)t assurer l'obligation positive de protection?

La réponse de la doctrine semble être que cette mission incombe prioritairement au législateur, tant pour des raisons liées à la séparation des pouvoirs que de sécurité juridique. Ainsi, la seule régulation jurisprudentielle de la protection des droits fondamentaux relatifs à la liberté de travailler et aux limites au droit de grève, qui s'opère inévitablement de manière casuistique, semble insuffisante à satisfaire l'impératif de sécurité juridique.

En effet, selon la doctrine, dans les rapports horizontaux: “un degré supérieur de sécurité juridique s'impose, car l'impératif d'égalité va nécessairement avoir pour effet de limiter certains droits fondamentaux concurrents à l'instar de la liberté d'association, de la liberté de commerce et d'industrie... Or, la limitation apportée auxdits droits doit être aussi prévisible que possible dans ses applications.

Pareil impératif de sécurité juridique ne s'impose cependant pas dans les rapports verticaux, puisque la puissance publique n'est pas titulaire de “droits fondamentaux concurrents”¹³.

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

¹³ Doc. parl., Chambre, 2006-2007, n° 51-2722/100, p. 14-16, cités par la Cour constitutionnelle dans son arrêt du 12 février 2009 (point B.14.3) (A.CC., 2009, liv. 1, p. 291_; A.P.T., 2009 (sommaire), liv. 2, p. 176_; N.J.W., 2009, liv. 201, p. 359, note E. BREMS_; R.W., 2008-2009 (re_et), liv. 32, p. 1366_; R.W., 2009-2010 (sommaire), liv. 25, p. 1045_; Chron. D.S., 2010 (sommaire), liv. 5, p. 285_; www.juridat.be).

van de fundamentele rechten van een ander wordt zelf in de eigen fundamentele rechten beknot;

— de door de internationale normen aan de overheden opgelegde verplichtingen zouden ook een “positieve verplichting tot bescherming” omvatten; de overheid zou moeten optreden om de inachtneming van de fundamentele rechten te waarborgen in de betrekkingen tussen personen (onrechtstreekse horizontale werking).

Die opvatting, waar een groot juridisch draagvlak voor lijkt te bestaan, houdt in dat men moet weten hoe de overheid die positieve verplichting op zich moet nemen. Welke macht of machten moeten namelijk met de positieve verplichting tot bescherming worden belast: de wetgevende, de uitvoerende en/of de rechterlijke?

Volgens de rechtsleer komt die taak kennelijk de wetgever toe, omwille van zowel de scheiding der machten als de rechtszekerheid. De louter op rechtspraak berustende en dus onvermijdelijk gevalsgebonden regeling van de bescherming van de fundamentele rechten en van de beperkingen op het stakingsrecht lijkt de vereiste rechtszekerheid niet te kunnen bewerkstelligen.

Volgens de rechtsleer dringt zich in de horizontale betrekkingen immers “een hogere graad van rechtszekerheid op, want de gelijkheidsvereiste zal noodzakelijkerwijze tot gevolg hebben dat bepaalde concurrerende fundamentele rechten worden beperkt, naar het voorbeeld van de vrijheid van vereniging, de vrijheid van handel en industrie... De beperking die wordt doorgevoerd in deze rechten, moet weliswaar zowel voorspelbaar als mogelijk zijn in de toepassingen ervan.

Een dergelijke vereiste van rechtszekerheid dringt zich daarentegen niet op in de verticale relaties, omdat de overheid geen “concurrerende fundamentele rechten” geniet”¹³.

Om die redenen strekt dit wetsvoorstel tot de opneming in het Belgisch positief recht van het recht daadwerkelijk te werken wanneer anderen om welke reden ook hun activiteiten wensen te staken. Het is uiteraard niet de bedoeling de uitoefening van bepaalde rechten in het gedrang te brengen of te beperken, maar veeleer te zorgen voor de inachtneming en de effectiviteit van het recht om vrij aan het werk te gaan en tot de werkplek toegang te hebben.

¹³ Parl. St., Kamer, DOC 51 2722/001, blz. 14-16, aangehaald door het Grondwettelijk Hof in zijn arrest van 12 februari 2009 (punt B.14.3) (A.GH., 2009, boek 1, blz. 291; APT, 2009 (inhoud), boek 2, blz. 176; N.J.W., 2009, boek 201, blz. 359, nota E. BREMS; R.W., 2008-2009, boek 32, blz. 1366; R.W., 2009-2010 (inhoud), boek 25, blz. 1045; Chron. D.S., 2010 (inhoud), boek 5, blz. 285; www.juridat.be).

Une définition de la liberté de travail est donc inscrite dans la présente proposition de loi, définition s'inspirant de la jurisprudence belge et en particulier de la décision du président du tribunal de première instance (chambre civile) de Nivelles du 27 octobre 2005.

Cette définition précise que, pour chacun, cette liberté comporte la liberté d'accéder à son lieu de travail, d'y circuler, d'y accomplir ses activités et d'assurer les nécessités fondamentales liées à l'infrastructure, c'est-à-dire par exemple l'approvisionnement en marchandises, l'accès à la clientèle, etc...

Les juges seront chargés de faire respecter cette définition au cas par cas. Ainsi, une personne qui estimera que les droits qui lui sont explicitement reconnus par la présente proposition de loi ne sont pas respectés pourra utiliser les différents instruments de la procédure judiciaire pour les faire respecter et éventuellement demander la réparation de la violation de ces droits.

La présente proposition de loi entend inscrire en droit belge l'obligation pour tout un chacun de respecter la liberté de travailler et d'accéder sans entrave à son lieu de travail. Son objectif est donc de consacrer la liberté de travailler et d'accéder à son lieu de travail dans le respect de la tradition belge de concertation sociale. Grâce à ce texte, les cours et tribunaux pourront trancher les litiges qui leur sont soumis en s'appuyant sur une définition de la liberté de travailler et d'accéder à son lieu de travail et ceci sans empiéter sur les autres droits, comme le droit de grève. Les auteurs de la présente proposition de loi souhaitent toutefois préciser que la liberté de travailler ou d'accéder à son lieu de travail implique celle de pouvoir gagner ce lieu par ses moyens propres et sans entrave de tiers. Il n'est nullement envisagé de remettre en question la liberté d'exercer son droit de grève pour les travailleurs du secteur des transports en communs. Ce que l'on vise ici, c'est l'interdiction d'entraver volontairement la liberté d'une personne d'accéder à son lieu de travail par ses propres moyens ou d'exercer son droit de travailler.

Elle entend protéger l'ensemble des travailleurs, que ce soit le travailleur salarié, l'indépendant ou le titulaire de profession libérale.

4. Conclusion

La liberté et le droit d'exercer librement son travail apparaissent comme des concepts dont la signification s'est élargie avec le temps, émanant de la liberté d'initiative économique et de la liberté d'entreprise.

Dit wetsvoorstel omschrijft dus, op grond van de Belgische rechtsleer en in het bijzonder van de beslissing van de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg (burgerlijke kamer) van Nijvel van 27 oktober 2005 wat de vrijheid om te werken inhoudt.

In die omschrijving wordt verduidelijkt dat die vrijheid, voor eenieder, de vrijheid van toegang tot de werkplek omvat, alsmede de vrijheid er zich vrij te bewegen, aan het werk te gaan en te zorgen voor de fundamentele noodwendigheden die met de infrastructuur te maken hebben, dat wil zeggen de bevoorrading van goederen, de toegang tot de klanten enzovoort.

De rechters zijn ermee belast die vrijheid geval per geval in acht te doen nemen. Eenieder die meent dat de rechten waarvan dit wetsvoorstel de expliciete toekenning beoogt, niet worden nageleefd, zal de verschillende instrumenten van de gerechtelijke procedure kunnen aanwenden om die rechten in acht te doen nemen en om eventueel het herstel van de schending van die rechten te vragen.

Dit wetsvoorstel strekt ertoe in het Belgisch recht de voor iedereen geldende verplichting op te nemen acht te slaan op de vrijheid om te werken en om ongehinderd de werkplek te betreden. Het strekt er dus toe die beide vrijheden te verankeren met inachtneming van de Belgische traditie van sociaal overleg. Dankzij de in uitzicht gestelde wet zullen de hoven en rechtbanken de hun voorgelegde geschillen kunnen beslechten aan de hand van de erin opgenomen omschrijving van de vrijheid om te werken en om de werkplek te betreden, zonder daarbij afbreuk te doen aan andere rechten, zoals het stakingsrecht. De indieners van dit wetsvoorstel willen echter benadrukken dat de vrijheid om te werken en om de werkplek te betreden eveneens inhoudt dat eenieder het recht heeft zich op eigen middelen en zonder hinder van derden naar die werkplek te begeven. Het is geenszins de bedoeling het stakingsrecht van de werknemers van de sector van het openbaar vervoer op de helling te zetten. Beoogd wordt te verbieden iemand opzettelijk de vrijheid te ontnemen op eigen middelen de werkplek te betreden of het recht om te werken uit te oefenen.

Het wetsvoorstel beoogt alle werknemers te beschermen, zowel de loontrekkenden als de zelfstandigen en de beoefenaars van een vrij beroep.

4. Conclusie

De vrijheid van en het recht op vrije uitoefening van het werk zijn begrippen die mettertijd een ruimere invulling hebben gekregen en die voortvloeien uit de vrijheid van economisch initiatief en uit de vrijheid van ondernemen.

Chaque individu est libre de s'engager comme il le souhaite et auprès de qui il souhaite, de dépenser son temps, son énergie et ses ressources de la façon qu'il juge la plus appropriée.

Le travail est indispensable au progrès individuel et collectif. Il est important de le valoriser et de le protéger solidement.

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

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

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

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

Denis Ducarme (MR)

Eenieder is vrij zich naar eigen goeddunken te binden aan wie hij of zij wil en er zijn of haar tijd, energie en middelen te besteden op de wijze die hem of haar het meest geschikt lijkt.

Werk is een onontbeerlijke voorwaarde voor individuele en collectieve vooruitgang. Het is zaak werk naar waarde te schatten en terdege te beschermen.

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

De indieners van dit wetsvoorstel zijn van mening dat evenwicht tussen de rechten essentieel is en dat het streefdoel van sociale vrede, zoals dat in bepaalde buurlanden kan worden verdedigd of naar voren komt uit het gentlemen's agreement van 2002, onontbeerlijk blijft.

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

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

PROPOSITION DE LOI**Article 1^{er}**

La présente loi règle une matière visée à l'article 74 de la Constitution.

Art. 2

La liberté de travailler, la liberté d'accéder sans entrave à son lieu de travail sont garantis à chacun.

Art. 3

Les libertés consacrées à l'article 2 de la présente loi impliquent pour chaque travailleur le droit de pouvoir accéder librement à son lieu de travail, d'y circuler et d'y accomplir ses activités professionnelles, même en cas de grève de ses collègues.

Art. 4

Toute atteinte illégitime ou disproportionnée portée volontairement à l'exercice de ces libertés est interdite. Le tribunal de première instance dans le ressort duquel la violation est commise statue en référé pour ordonner sans délai la fin de ladite atteinte.

Art. 5

Sera puni d'une peine de huit jours à deux mois de prison et d'une amende de vingt-six à cinq cents euros celui qui, par toute action, aura entravé l'exercice de la liberté de travailler.

11 mars 2023

Denis Ducarme (MR)

WETSVOORSTEL**Artikel 1**

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 74 van de Grondwet.

Art. 2

Eenieder geniet de vrijheid om te werken en de vrijheid om tot de werkplek ongehinderd toegang te hebben.

Art. 3

De vrijheden als bedoeld in artikel 2 houden voor elke werknemer het recht in om tot de werkplek vrij toegang te hebben, er zich vrij te bewegen en er aan het werk te gaan, ook wanneer collega's staken.

Art. 4

Iedere onrechtmatige of disproportionele opzettelijke schending van voormelde vrijheden is verboden. De rechtbank van eerste aanleg in het rechtsgebied waarvan die schending zich voordoet, beveelt via een uitspraak in kort geding de onverwijld beëindiging van de schending van die vrijheden.

Art. 5

Eenieder die door enige actie de uitoefening van de vrijheid om te werken belemmert, wordt gestraft met een gevangenisstraf van acht dagen tot twee maanden en met een geldboete van zesentwintig tot vijfhonderd euro.

11 januari 2023