

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2000-2001

3 OKTOBER 2001

Wetsvoorstel tot wijziging van artikel 1385*bis* van het Gerechtelijk Wetboek teneinde de toepassing van dwangsommen te verbieden bij geschillen die zijn gerezen naar aanleiding van collectieve arbeidsconflicten

(Ingediend door mevrouw Marie Nagy c.s.)

TOELICHTING

Sinds enkele jaren stuit de uitoefening van het stakingsrecht steeds vaker op rechterlijke beslissingen die een of ander aspect daarvan verbieden. Ter illustratie zij verwezen naar de sociale conflicten die bij Cora, Cuivre & Zinc, Glaverbel, Sabena, onlangs nog bij Volkswagen-Vorst en nadien bij Electrabel zijn gerezen: allemaal voorbeelden van rechterlijke inmenging in sociale conflicten. Zelfs naar aanleiding van een lerarenstaking in het Franstalig middelbaar onderwijs en van een NMBS-staking kwamen soortgelijke interventies voor. Tegen stakingspiketten en bedrijfsbezettingen worden aldus geregeld uitermate strenge rechterlijke beslissingen genomen. Die — in kort geding, op grond van eenzijdig ingediende verzoekschriften genomen — beschikkingen koppelen het opgelegde verbod namelijk vaak aan dwangsommen die zo hoog zijn, dat ze het stakingsrecht in feite uithollen. Dat was onder meer het geval voor de stakers bij de vennootschap Avia Partner, die door de rechtbank dwangsommen opgelegd kregen die tot 150 000 frank per persoon konden oplopen.

Een staking is evenwel per definitie verstorend: pas dan is ze immers efficiënt. Stakingen kunnen dan ook nooit binnen het strikte wettelijke raam blijven, al

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2000-2001

3 OCTOBRE 2001

Proposition de loi modifiant l'article 1385*bis* du Code judiciaire en vue d'interdire l'application d'astreintes lors de contestations qui résultent de conflits collectifs du travail

(Déposée par Mme Marie Nagy et consorts)

DÉVELOPPEMENTS

Depuis quelques années, l'exercice du droit de grève s'est de plus en plus souvent heurté à des décisions de justice qui en interdisaient l'un ou l'autre aspect. Cora, Cuivre & Zinc, Glaverbel, Sabena, Volkswagen-Forest, il y a quelque temps, Avia Partner, ensuite, et plus récemment Electrabel, sont autant d'exemples d'immixtion du juge dans les conflits sociaux. Même une grève des enseignants dans l'enseignement secondaire francophone et une autre à la SNCB ont connu de telles interventions. Piquets de grève ou occupations d'entreprise sont ainsi régulièrement l'objet de décisions judiciaires particulièrement sévères. Rendues en référé sur base de requêtes unilatérales, ces ordonnances assortissent en effet fréquemment leurs interdictions de lourdes astreintes, au point d'enlever au droit de grève toute portée réelle. On se souviendra du tribunal qui avait menacé les grévistes de la société Avia Partner d'astreintes pouvant atteindre 150 000 francs par personne.

Or, la grève est naturellement perturbatrice: elle n'est efficace que si elle dérange. La grève ne peut rester dans la stricte légalité, ne fût-ce que parce

was het maar omdat ze tot doel hebben de op een bepaald tijdstip vigerende wetten, via onderhandelingen bij te stellen en aldus tot nieuwe wetten te komen. In dat verband verwijzen wij naar de analyse die professor François Ost over dat thema maakt: «soms lijkt het wel alsof een staking maar aanvaardbaar is voor zover ze tot een louter idee wordt herleid en niet gepaard gaat met stakingspiketten, bedrijfsbezettingen, een blokkering van de verzendingen, noch enige inperking van de vrijheid van ondernemen van de werkgever impliceert en ze voor de klanten, de leveranciers en toeleveranciers van het bedrijf evenmin enige schade kan impliceren.» (vertaling)(1) Nog even en het stakingsrecht kan zich alleen beperken tot het recht om thuis te blijven of om op de werkvloer een zwarte armband te dragen.

Op die manier keert men — voor men het goed beseft — terug naar de toestand zoals die in 1867 bestond. Toentertijd werd het Strafwetboek van 1810, dat stakingen verbood, opgeheven: voortaan was een staking niet langer een misdrijf, maar artikel 310 van het nieuwe Strafwetboek bestrafte nog wel schendingen van de vrijheid van arbeid.

Een aantal parlementsleden had die toestand destijds aan de kaak gesteld. Zo verklaarde Jules Destrée: «*si vous la [la grève] leur permettez entre eux à condition de ne pas léser des non-syndiqués, c'est comme si vous ne leur permettiez rien du tout*». (Parlementaire Handelingen, Kamer, plenaire vergadering van 13 oktober 1897, blz. 2275).

Het was wachten tot in 1921 vooraleer ook die bepaling — blijkbaar tevergeefs — werd opgeheven. Dat geldt des te meer daar in kort geding gewezen vonnissen het stakingsrecht niet uitsluitend tegenover het, door de niet-stakers opgeëiste recht op arbeid stellen. Om stakingen te beletten, schermen klanten en leveranciers, aandeelhouders of gebruikers ook met het vrij verkeer van goederen, de eerbied voor de privé-eigendom, en zelfs met de continuïteit van de openbare dienstverlening.

In 1921 is de evolutie van het sociaal recht inzake collectieve arbeidsconflicten echter niet gestopt. Sindsdien heeft het stakingsrecht dank zij nieuwe stappen een grotere legitimiteit verworven. Zo kregen de paritaire comités na de Tweede Wereldoorlog bij collectieve arbeidsconflicten een verzoenende rol toegewezen. In 1967 stelde een belangrijk arrest van het Hof van Cassatie principieel dat een staking *in se* geen verbreking van de arbeidsovereenkomst impliceert. In 1981 verankerde een ander belangrijk arrest van het hoogste rechtscollege het stakingsrecht defi-

qu'elle vise à remettre en cause la loi actuelle au profit d'une nouvelle loi négociée. En fait, selon l'analyse du professeur François Ost, «tout se passe comme si la grève n'était acceptable que dans la mesure où, ramenée à une idée pure, elle ne s'accompagnait ni de piquets de grève, ni d'occupations d'usine, ni de blocages des expéditions, ni d'entraves à la liberté d'entreprise de l'employeur et qu'elle ne soit susceptible d'entraîner aucun dommage à l'égard des clients, fournisseurs et sous-traitants de l'entreprise»(1). Le droit de grève pourrait ainsi se limiter bientôt au droit de rester chez soi ou de porter un brassard noir sur les lieux du travail.

On en revient ainsi imperceptiblement à la situation de 1867. À cette époque, le Code pénal de 1810, qui interdisait la grève, était abrogé et la grève n'était plus un délit, mais l'article 310 du nouveau Code pénal sanctionnait encore les atteintes à la liberté du travail.

Cette situation avait été dénoncée à l'époque par certains parlementaires. On peut ainsi citer Jules Destrée qui déclarait: «*si vous la [la grève] leur permettez entre eux à condition de ne pas léser des non-syndiqués, c'est comme si vous ne leur permettiez rien du tout*» (Annales parlementaires, Chambre, séance plénière du 13 octobre 1897, p. 2275).

Il fallut attendre 1921 pour que cette disposition soit également abrogée, en vain apparemment. D'autant que les jugements en référé n'opposent pas le droit de grève à la seule liberté du travail réclamée par les non-grévistes. La libre circulation des biens et des services, le respect de la propriété privée, et même la continuité du service public sont également brandis par les clients et fournisseurs, les actionnaires ou les usagers, pour faire obstacle à la grève.

Pourtant, l'évolution du droit social en matière de conflits collectifs du travail ne s'est pas arrêtée en 1921. De nouvelles avancées ont accru depuis, la légitimité du droit de grève. Ainsi, au lendemain de la seconde guerre mondiale, les commissions paritaires se voyaient reconnaître une fonction de conciliation en cas de conflits sociaux. En 1967, un important arrêt de la Cour de cassation proclamait que la grève ne consomme pas par elle-même la rupture du contrat de travail. En 1981, le droit de grève fut définitivement consacré par un autre important arrêt de la plus haute

(1) «Rapport général de synthèse» in «Les conflits collectifs en droit du travail — Solutions négociées ou interventions judiciaires?», Brussel, FUSL, 1989, «Travaux et recherche», nr. 14, blz. 125.

(1) «Rapport général de synthèse» in «Les conflits collectifs en droit du travail — Solutions négociées ou interventions judiciaires?», Bruxelles, FUSL, 1989, Travaux et recherche, n° 14, p. 125.

nitief. Maar het zou nog duren tot 1990 vooraleer België eindelijk het Europees Sociaal Handvest bekrachtigde, dat — reeds sinds de ondertekening ervan in 1961 — het stakingsrecht waarborgde.

Terzelfder tijd werd geleidelijk een onderscheid gemaakt in de wijze waarop collectieve dan wel individuele arbeidsconflicten kunnen worden beslecht. Aan de ene kant werden de arbeidsrechtbanken bevoegd om een oordeel te vellen over individuele conflicten tussen de werknemer en zijn werkgever. Aan de andere kant werden de paritaire comités en de sociale bemiddelaars ermee belast collectieve geschillen tussen werkgevers en vakbonden uit te klaren. Er kwam een consensus tot stand om stakingen buiten de gerechtelijke sfeer te houden.

De aanhoudende economische crisis, de mondialisering van de economie met alle gevolgen van dien inzake scherpere concurrentie, werkgevers die almaar meer methodes naar Amerikaans model toepassen, de deregulering en de toenemende flexibiliteit die op de werkvloer wordt geëist, en die een gevolg zijn van het feit dat de Staat als regulerende instantie verstek laat gaan: al die elementen maken dat voormelde consensus op de helling komt te staan. Gevolg: de sociale actoren staan sterker op hun strepen, de sociale dialoog kwijnt weg en collectieve conflicten worden in toenemende mate voor de rechtbank uitgevochten.

Nog afgezien van de overwegingen die omtrent het (trouwens in het Europees Sociaal Handvest verankerde) stakingsrecht kunnen worden gemaakt, kan men niet om de vaststelling heen dat een toenemend aantal conflicten voor de rechtbank worden beslecht. De wet heeft voor de arbeidsrechtbank niet in enige bevoegdheid voorzien op het vlak van collectieve arbeidsconflicten: dat standpunt was correct zolang een consensus bestond om de problemen te regelen overeenkomstig de — in de na-oorlogse akkoorden vastgelegde — procedures van het Belgische sociaal-overlegmodel.

Twee belangrijke elementen verstoren het proces tot regeling van sociale arbeidsconflicten:

1. ten eerste: het feit dat men teruggrijpt naar door het Gerechtelijk Wetboek omschreven eenzijdige procedures die worden ingesteld op verzoek van de werkgever die zich door een staking benadeeld voelt. In tal van gevallen monden die procedures uit in beschikkingen die op straffe van het betalen van dwangsommen worden uitgesproken.

Een dwangsom is een geldbedrag dat als bijkomende veroordeling wordt opgelegd en tot doel heeft druk uit te oefenen om ervoor te zorgen dat de veroordeelde zo spoedig mogelijk uitvoering geeft aan de rechterlijke beslissing.

2. ten tweede: vroeger placht men dwangsommen — zelfs bij niet-nakoming van de veroordeling — niet

juridiction du pays. Mais il faudra attendre 1990 pour que la Belgique ratifie enfin la Charte sociale européenne qui, depuis sa signature en 1961, garantissait déjà le droit de grève.

Dans le même temps, une distinction s'était progressivement opérée entre conflits collectifs et conflits individuels dans la manière de résoudre les uns et les autres. D'un côté, les tribunaux du travail recevaient la compétence de trancher les litiges individuels entre le travailleur et son employeur. De l'autre, les commissions paritaires et les conciliateurs sociaux étaient chargés d'aplanir les différends collectifs entre patrons et syndicats. Un consensus s'était établi pour maintenir la grève en dehors des prétoires.

Mais la persistance de la crise économique, la mondialisation de l'économie avec ses conséquences en termes de concurrence accrue et d'américanisation des méthodes patronales, la dérégulation et l'accroissement de la flexibilité du monde du travail causés par le désengagement de l'État en tant que régulateur des rapports sociaux, ont mis à mal ce consensus en provoquant la crispation des acteurs sociaux, la raréfaction du dialogue social et donc la judiciarisation du conflit collectif.

Au-delà des considérations sur le droit de grève (par ailleurs consacré dans la charte sociale européenne), il faut constater que de plus en plus de conflits se règlent devant les tribunaux. La loi n'a pas prévu que le tribunal du travail soit compétent en matière de conflits collectifs du travail; cette attitude était correcte tant que le consensus existait pour gérer les problèmes suivant les procédures prévues dans le système de concertation sociale belge, issu des accords de l'après-guerre.

Deux éléments majeurs perturbent les processus de règlement des conflits sociaux du travail:

1. d'une part, le recours à des procédures unilatérales, prévu par le Code judiciaire, à la requête de l'employeur, qui estime être préjudicié par une grève. Ces procédures aboutissent dans de nombreux cas, à des ordonnances prononcées sous peine d'astreintes.

L'astreinte est une somme d'argent imposée à titre de condamnation supplémentaire dans le but d'exercer une pression pour que le condamné se conforme le plus rapidement possible à la décision du juge.

2. d'autre part, depuis juin 2001, les astreintes, alors jamais exécutées même en cas de non-respect de

te betalen; sinds juni 2001 echter moeten dwangsommen, op verzoek van de werkgever, ook daadwerkelijk worden betaald. Die techniek holt het stakingsrecht echter volledig uit, draait op wetgevend vlak de klok terug naar 1810, en treedt tevens het in 1990 door België goedgekeurde Europees Sociaal Handvest — dat het stakingsrecht waarborgt — met voeten.

Gelet op die ontwikkeling, strekt dit wetsvoorstel er dan ook toe het Gerechtelijk Wetboek op een essentieel punt te wijzigen; het wil het opleggen van dwangsommen verbieden aan iedere persoon die, in het raam van collectieve arbeidsconflicten, geen gevolg zou geven aan maatregelen die worden genomen door een burgerlijke rechter die daartoe op eenzijdig verzoekschrift wordt aangezocht. Die dwangsommen lijken immers strijdig met de vigerende rechtsregels en met de in België gangbare sociaal-overlegprocedure.

Op 10 augustus 1979 had de minister van Justitie, in eigen naam en namens zijn ambtgenoot van Arbeid en Tewerkstelling, de Nationale Arbeidsraad om advies gevraagd in verband met het wetsontwerp houdende goedkeuring van de Benelux-Overeenkomst van 26 november 1973 houdende eenvormige wet betreffende de dwangsom (stuk Kamer, 1977-1978, 353, nr. 1).

Voormeld wetsontwerp strekte ertoe de dwangsom in ons land te regelen door middel van specifieke bepalingen ter aanvulling van het Burgerlijk Wetboek, teneinde de wet in overeenstemming te brengen met voormelde Benelux-Overeenkomst en met de daarbij gevoegde Bijlage (eenvormige wet betreffende de dwangsom).

Het verzoek om advies had meer bepaald betrekking op de wenselijkheid om, conform artikel 3 van de Benelux-Overeenkomst, gebruik te maken van de mogelijkheid om rechtsvorderingen die uitvoering geven aan arbeidsovereenkomsten, geheel of gedeeltelijk van de toepassingsfeer van die eenvormige wet uit te sluiten. De overeenkomst laat iedere overeenkomstsluitende partij die mogelijkheid, aangezien het om een bijzonder delicaat domein gaat dat nauw verbonden is met de sociale verhoudingen (zie de memorie van toelichting bij het wetsontwerp).

In zijn advies nr. 632 van 26 december 1979, is de Nationale Arbeidsraad van mening dat het opleggen van dwangsommen uit den boze is voor alle rechtsvorderingen die uitvoering geven aan arbeidsovereenkomsten en dat terzake voor zowel werkgevers als werknemers identieke bepalingen toepasselijk zijn.

Dat advies preciseert dat onder de rechtsvorderingen die uitvoering geven aan «arbeidsovereenkomsten» in hoofdzaak die rechtsvorderingen vallen die op de individuele verplichtingen betrekking hebben.

la condamnation, ont été mises en œuvre à la demande de l'employeur. Cette technique vide ainsi de sa substance, le droit de grève, renvoie aux prescrits du Code pénal de 1810, bafoue aussi la charte sociale européenne ratifiée en 1990 par la Belgique qui garantit le droit de grève.

Prenant en compte cette évolution, la présente proposition vise dès lors à modifier le Code judiciaire sur un aspect essentiel; elle veut interdire l'imposition d'astreintes à toute personne qui, dans le cas de conflits collectifs du travail, ne donnerait pas suite aux mesures décidées par un juge civil saisi par requête unilatérale. En effet, ces astreintes apparaissent en contradiction avec les règles de droit existantes et avec les processus de concertation sociale en vigueur en Belgique.

Le 10 août 1979, le ministre de la Justice avait sollicité, en son nom et au nom de son collègue de l'Emploi et du Travail, l'avis du Conseil national du travail au sujet du projet de loi portant approbation de la Convention Benelux du 26 novembre 1973 portant loi uniforme relative à l'astreinte (doc. Chambre, 1977-1978, 353, n° 1).

Le projet de loi dont il est question plus haut tendait à réglementer l'astreinte dans notre pays par des dispositions spécifiques complétant le Code civil, qui seraient conformes à la Convention Benelux précitée, et à l'Annexe de celle-ci (loi uniforme relative à l'astreinte).

La demande d'avis portait plus particulièrement sur l'opportunité de faire usage de la faculté prévue à l'article 3 de la Convention Benelux, d'exclure du champ d'application de la loi uniforme, tout ou partie des actions en exécution des contrats de travail. Cette faculté est laissée par la convention aux parties contractantes, s'agissant d'un domaine particulièrement délicat lié étroitement aux relations sociales (*cf.* exposé des motifs du projet de loi).

Dans son avis 632, du 26 décembre 1979, le Conseil national du travail estime que le recours à l'astreinte doit être écarté pour l'ensemble des actions en exécution de contrats de travail et que des dispositions identiques doivent être appliquées, en ce domaine, en ce qui concerne les employeurs et les travailleurs.

Cet avis précisait que les actions en exécution de «contrats de travail» comprenaient essentiellement les actions relatives aux obligations individuelles.

Dit wetsvoorstel steunt op het specifieke karakter van het arbeidsrecht en van de inzonderheid in ons land geldende arbeidsovereenkomsten. Het houdt rekening met de Belgische context op het vlak van de paritaire verhoudingen: in dat raam ontstaan die normen en wordt de toepassing ervan geregeld.

Men kan evenwel de mening toegedaan zijn dat het in België gangbare sociaal-overlegmodel, waarbinnen alle collectieve conflicten inzake arbeidsovereenkomsten konden worden geregeld, thans op de heling wordt gezet:

— doordat men almaar vaker naar de burgerlijke rechtbank stapt;

— door eenzijdig ingediende verzoekschriften, waarvoor de urgentie wordt aangevoerd en waarbij geen debat op tegenspraak, noch enig getuigenverhoor plaatsvindt;

— en vooral door de toepassing van dwangsommen die het mogelijk maken enorme druk uit te oefenen op individuele personen die namens een collectief belang optreden.

Om het essentiële recht op vrijheid van meningsuiting en het formuleren van eisen op de werkvloer te vrijwaren, is het noodzakelijk de uitzonderingen op de dwangsommen waarin artikel 1385*bis* van het Gerechtelijk Wetboek voorziet, uit te breiden tot de collectieve acties.

Het eenzijdig ingediend verzoekschrift streeft ernaar met nog meer spoed tot een veroordeling te komen dan bij een kort geding het geval is. Het vormt een uitzondering op het tegensprekelijke karakter dat de procedure normaliter moet kenmerken.

Het is dan ook aberrant en blijkbaar nutteloos de rechter de mogelijkheid te bieden daaraan een dwangsom te koppelen, terwijl de eisende partij ook zonder die uitzonderingsprocedure schadevergoeding kan verkrijgen. De dwangsom wordt hier voor een oneigenlijk doel aangewend om *de facto* de uitoefening van het stakingsrecht aan te tasten.

La présente proposition se fonde sur la spécificité du droit du travail et des contrats de travail, en particulier, en notre pays, et tient compte du contexte belge des relations paritaires dans lequel ces normes prennent naissance et/ou s'appliquent.

Toutefois, on peut estimer que le système de concertation sociale en vigueur en Belgique, qui permettait de régler l'ensemble des conflits collectifs en matière de contrat de travail, est maintenant remis en cause:

— par les recours de plus en plus fréquents aux juridictions civiles;

— par les requêtes unilatérales, justifiées par l'urgence, sans audition contradictoire, ni recours à témoins;

— et surtout par l'application d'astreintes qui permettent d'exercer des pressions énormes sur les individus qui agissent au nom de l'intérêt collectif.

Dès lors, il est nécessaire, pour sauvegarder le droit essentiel d'expression et de revendication du monde du travail, d'élargir les exceptions aux astreintes prévues à l'article 1385*bis* du Code judiciaire, aux actions collectives.

La requête unilatérale vise à obtenir une condamnation de manière plus urgente encore qu'en référé. Elle constitue une exception au caractère normalement contradictoire de la procédure.

Il est dès lors exorbitant, et apparemment inutile, de permettre au juge d'y adjoindre une astreinte alors même que des dommages et intérêts peuvent être obtenus par la partie demanderesse sans cette procédure d'exception. L'astreinte est ici détournée de sa finalité pour atteindre en fait l'exercice du droit de grève.

Marie NAGY.
Meryem KAÇAR.
Marc HORDIES.
Jacinta DE ROECK.
Paul GALAND.

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

Art. 2

Het bij de wet van 31 januari 1980 ingevoegde artikel 1385*bis* van het Gerechtelijk Wetboek, eerste lid, wordt aangevuld als volgt:

«De dwangsom mag evenmin worden uitgesproken als gevolg van een verzoek gedaan bij een eenzijdig, in het raam van een collectief arbeidsconflict ingediend verzoekschrift.»

PROPOSITION DE LOIArticle 1^{er}

La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

Art. 2

À l'article 1385*bis* du Code judiciaire, inséré par la loi du 31 janvier 1980, l'alinéa 1^{er}, est complété comme suit:

«L'astreinte ne peut non plus être prononcée à la suite d'une demande formulée par requête unilatérale déposée dans le cadre d'un conflit collectif du travail.»

Marie NAGY.
Meryem KAÇAR.
Marc HORDIES.
Jacinta DE ROECK.
Paul GALAND.