

Numéro du rôle : 6558
Arrêt n° 64/2017 du 18 mai 2017

A R R E T

En cause : la demande de suspension de l'article 12 de la loi du 3 août 2016 portant des dispositions diverses en matière ferroviaire, qui insère un article 114/1 dans la loi du 23 juillet 1926 relative à la SNCB et au personnel des Chemins de fer belges, introduite par le Syndicat indépendant pour cheminots (SIC) et autres.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents J. Spreutels et E. De Groot, et des juges L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet et R. Leysen, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président J. Spreutels,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la demande et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 7 décembre 2016 et parvenue au greffe le 12 décembre 2016, une demande de suspension de l'article 12 de la loi du 3 août 2016 portant des dispositions diverses en matière ferroviaire (publiée au *Moniteur belge* du 7 septembre 2016, avec *erratum* au *Moniteur belge* du 27 septembre 2016), qui insère un article 114/1 dans la loi du 23 juillet 1926 relative à la SNCB et au personnel des Chemins de fer belges, a été introduite par le Syndicat indépendant pour cheminots (SIC), l'Union nationale des services publics (UNSP), Pascal Dumont, Luc Michel et Luc Pauwels, assistés et représentés par Me P. Joassart, avocat au barreau de Bruxelles.

Par la même requête, les parties requérantes demandent également l'annulation de la même disposition légale.

Par ordonnance du 21 décembre 2016, la Cour a fixé l'audience pour les débats sur la demande de suspension au 18 janvier 2017, après avoir invité les autorités visées à l'article 76, § 4, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle à introduire, le 12 janvier 2017 au plus tard, leurs observations écrites éventuelles sous la forme d'un mémoire, dont une copie serait envoyée dans le même délai aux parties requérantes.

Le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me V. Pertry et Me B. Martel, avocats au barreau de Bruxelles, a introduit des observations écrites.

A l'audience publique du 18 janvier 2017 :

- ont comparu :
 - . Me P. Joassart, pour les parties requérantes;
 - . Me V. Pertry et Me B. Martel, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs T. Giet et R. Leysen ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale précitée du 6 janvier 1989 relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *En droit*

– A –

A.1.1. Les parties requérantes exposent qu'avant l'adoption de la disposition attaquée, différents types d'organisations syndicales pouvaient intervenir dans le dialogue social : une organisation syndicale « représentative », visée à l'article 116, d), de la loi du 23 juillet 1926 relative à la SNCB et au personnel des Chemins de fer belges, une organisation syndicale « reconnue », définie comme celle qui remplit simultanément les quatre conditions prévues à l'article 2 du chapitre XIII du Statut du personnel, et une organisation syndicale « agréée », définie dans ce même article comme une organisation syndicale qui remplit les deux premières conditions prévues dans cet article, à savoir « 1. admettre et réunir en son sein les agents de toutes les catégories et défendre les intérêts de toutes les catégories du personnel des Chemins de fer belges; » et « 2. choisir ses dirigeants et délégués exclusivement parmi le personnel statutaire ».

En application de cette disposition, le Syndicat indépendant pour cheminots (SIC), première partie requérante, est une organisation syndicale agréée.

A.1.2. En vertu de l'article 6, alinéa 2, du Règlement général des relations syndicales, les organisations agréées « bénéficient du même régime que celui réservé aux organisations reconnues, sauf qu'elles n'ont pas de délégués permanents » et seules « les organisations reconnues siégeant dans la Commission paritaire nationale conformément aux paragraphes 14 à 21 du présent fascicule sont représentées dans les autres organes de dialogue social ».

Auparavant, seules les organisations syndicales représentatives et reconnues siégeaient dans les organes de dialogue social, dont la Commission paritaire nationale; elles étaient donc seules habilitées à participer aux procédures de concertation visées aux articles 75 et 76 de la loi précitée du 23 juillet 1926. Par contre, les organisations syndicales agréées étaient, au même titre que les organisations représentatives et reconnues, habilitées à déposer un préavis de grève, et à participer à la concertation à l'occasion des conflits sociaux.

A.1.3. La SNCB Holding a conclu avec le SIC une convention par laquelle elle lui octroie les moyens pour réaliser sa mission. En application de cette convention, la SNCB Holding mettait à la disposition du SIC des membres du personnel et une dotation. Les troisième à cinquième parties requérantes sont les trois membres du personnel qui étaient détachés en qualité de permanents syndicaux. Suite à l'adoption de la disposition attaquée, la SNCB Holding a dénoncé cette convention, et a réintégré les troisième et quatrième requérants dans des services du groupe SNCB; le cinquième requérant a sollicité sa pension anticipée et continue, à titre bénévole, à assurer une permanence téléphonique pour les affiliés du SIC. Le reste du temps, les bureaux loués par le SIC sont vides. Beaucoup d'affiliés ont d'ores et déjà démissionné, très vraisemblablement pour rejoindre une organisation syndicale considérée comme représentative ou reconnue.

A.2.1. Le Conseil des ministres observe qu'auparavant, le dialogue social était presque complètement réglementé dans le statut syndical qui était élaboré par les partenaires sociaux au sein même de la SNCB. La loi du 3 août 2016 marque une intervention du législateur en ce domaine qui poursuit, comme le révèlent les travaux préparatoires, le même objectif d'efficacité du dialogue social et d'unicité du statut que l'arrêté royal précité du 11 décembre 2013 « relatif au personnel des Chemins de fer belges » et la loi du 30 août 2013 « relative à la réforme des Chemins de fer belges ». Dans ce contexte, elle organise également l'accès à la procédure de préavis et de concertation à l'occasion des conflits sociaux et accorde un siège aux organisations syndicales représentatives dans les organes listés par le Roi, soit en qualité de membre effectif, soit en qualité d'observateur.

A.2.2. Le Conseil des ministres rappelle que si le Statut du personnel distinguait auparavant les organisations syndicales reconnues et les organisations syndicales agréées, l'arrêté royal du 11 décembre 2013 a implicitement introduit, dans l'article 116 de la loi du 23 juillet 1926, une troisième catégorie visant les organisations syndicales représentatives.

Par la disposition attaquée, le législateur consacre expressément la distinction entre les organisations syndicales représentatives et reconnues, d'une part, et les organisations syndicales agréées, d'autre part. Le

Statut du personnel a dès lors été modifié lors de la réunion de la Commission paritaire nationale du 5 décembre 2016, pour viser et définir les organisations syndicales représentatives, reconnues et agréées.

Par ailleurs, l'organisation des élections sociales est une nouveauté introduite par la loi du 3 août 2016, de manière analogue à ce qui existe dans le secteur privé : comme dans le secteur privé, seules les organisations interprofessionnelles de travailleurs constituées au niveau national, et représentées au Conseil national du travail (CNT), ainsi que les organisations syndicales qui sont affiliées ou font partie d'une de ces organisations interprofessionnelles, peuvent participer aux élections sociales.

A.2.3. Le Conseil des ministres observe cependant que la loi du 3 août 2016 ne prévoit pas davantage qu'auparavant les prérogatives des organisations syndicales agréées. La règle générale posée par le Règlement général des relations syndicales est que les organisations syndicales agréées jouissent du même statut que les organisations syndicales reconnues, sauf qu'elles n'ont pas de délégués syndicaux permanents et ne siègent pas à la Commission paritaire nationale ou dans d'autres organes paritaires. Pour le surplus, les prérogatives des organisations syndicales agréées, qui résultent du Statut du personnel et du Règlement général des relations syndicales, sont les suivantes : (a) la SNCB Holding peut mettre des agents statutaires à disposition d'une organisation syndicale agréée moyennant une convention syndicale; une organisation syndicale agréée peut (b) demander une enquête administrative, (c) désigner un délégué aux commissions d'examens, (d) afficher des avis syndicaux aux sièges de travail et (e) recevoir un exemplaire des règlements généraux, instructions et toute information nécessaire dans le domaine de la réglementation en matière de personnel; (f) les membres d'une organisation syndicale agréée peuvent obtenir un congé syndical et (g) les délégués des organisations syndicales agréées qui assistent aux opérations de commissions d'examens ou défendent un agent peuvent bénéficier de dispenses de service. Les prérogatives visées aux b) à g) sont indépendantes d'une convention syndicale.

Le Conseil des ministres observe que la convention syndicale conclue en 2010 entre le SIC et la SNCB s'est terminée le 2 juin 2015, de sorte que ni sa fin ni ses conséquences ne peuvent être imputées à la disposition attaquée.

Selon le Conseil des ministres, les membres du SIC pourront toujours faire grève dans la légalité, mais dans le cadre d'un préavis de grève introduit par une organisation syndicale représentative ou reconnue, ou conformément au point 98.4 du Règlement général des relations syndicales, s'il s'agit d'une réaction émotionnelle à une situation exceptionnelle. Quant au SIC, il pourrait participer à la procédure de préavis et de concertation à l'occasion de conflits sociaux s'il devenait une organisation syndicale représentative, en s'affiliant à une organisation interprofessionnelle de travailleurs constituée au niveau national et représentée au Conseil national du travail (via l'UNSP par exemple).

Quant à la recevabilité

A.3.1. La première partie requérante est un syndicat professionnel qui vise à défendre les intérêts de toute nature du personnel des Chemins de fer belges. Contrairement à la réglementation antérieure, la disposition attaquée réserve aux seules organisations représentatives et reconnues le droit de participer à la procédure de préavis et de concertation à l'occasion de conflits sociaux conformément au statut syndical des Chemins de fer belges. Les organisations syndicales agréées sont dès lors privées de prérogatives syndicales essentielles puisqu'elles ne peuvent plus organiser de grève dans la légalité, le statut d'« organisations syndicales agréées » étant voué à disparaître. La première partie requérante estime dès lors disposer de la capacité et d'un intérêt réel, actuel et légitime pour demander l'annulation et la suspension de la disposition attaquée. La décision d'agir a été prise par le comité directeur réuni du SIC en date du 16 septembre 2016.

A.3.2. La deuxième partie requérante, l'Union nationale des services publics (UNSP), constitue, selon ses statuts, la fédération représentant tous les travailleurs du secteur public de l'Union nationale des Syndicats indépendants, tant au niveau fédéral, régional ou communautaire, sans avoir le moindre lien avec un parti politique ou un courant idéologique ou politique. En tant que fédération interprofessionnelle dont le SIC est membre, elle estime disposer de la capacité et de l'intérêt pour demander l'annulation et la suspension de la disposition attaquée. La décision d'agir a été prise par le bureau exécutif de l'UNSP en date du 25 novembre 2016.

A.3.3. Les troisième à cinquième parties requérantes justifient leur intérêt à agir en leur qualité d'anciens permanents du SIC, qui se retrouvent à la tête d'une organisation syndicale qui n'est plus reconnue comme « organisation syndicale agréée » et ne peut recourir légalement au droit de grève, dans le cadre du processus de règlement des différends prévu au sein du groupe SNCB. Ces requérants ont d'ailleurs été réaffectés dans les services du groupe SNCB, à l'exception du cinquième requérant qui poursuit bénévolement ses activités, ayant pu prendre une retraite anticipée.

A.4.1. Le Conseil des ministres observe tout d'abord que certaines prérogatives du SIC ne peuvent plus être exercées en raison de la fin de la convention syndicale conclue entre le SIC et la SNCB, et non en raison de la disposition attaquée. L'appréciation de cette convention et des conséquences liées à sa dénonciation ne relève manifestement pas des compétences de la Cour.

A.4.2. Selon le Conseil des ministres, le recours est irrecevable pour défaut d'intérêt. D'une part, l'impossibilité de participer à la procédure de préavis et de concertation à l'occasion des conflits sociaux et aux élections sociales n'empêche pas le SIC de poursuivre son but statutaire, de sorte que le SIC ne démontre pas concrètement son intérêt à agir. D'autre part, les autres requérants ne disposent que d'un intérêt indirect. Ainsi, la disposition attaquée ne concerne pas le fonctionnement de l'UNSP, qui ne dispose donc pas d'un intérêt direct et personnel pour agir, et qui ne peut davantage invoquer un intérêt collectif dès lors que seul est concerné un de ses membres. Quant aux trois derniers requérants, ils ne peuvent, en tant que membres d'une organisation syndicale, qu'être affectés indirectement par la disposition attaquée : les griefs qu'ils formulent soit ne concernent que l'organisation syndicale elle-même, soit découlent de la fin de la convention syndicale, et non de la disposition attaquée elle-même. Enfin, selon le Conseil des ministres, les membres du SIC continuent à pouvoir faire grève comme tout autre membre de la SNCB.

A.4.3. Le Conseil des ministres observe enfin que les griefs sont uniquement dirigés contre les 3^o et 4^o du nouvel article 114/1, inséré par la disposition attaquée, de sorte que l'étendue du recours et de la demande de suspension doit être limitée dans cette mesure.

Quant au préjudice grave difficilement réparable

A.5.1. Les parties requérantes exposent que le SIC et ses anciens permanents risquent de subir un préjudice grave en raison de l'application immédiate de la disposition attaquée, dès lors que le SIC est privé de l'essence même de ses prérogatives syndicales, puisqu'il est privé de la prérogative de déposer un préavis de grève, et de participer à la procédure de concertation en cas de conflits sociaux.

Une organisation syndicale a en effet vocation à défendre les intérêts de ses membres. Or, si elle est privée du droit de grève, et de tout autre moyen de pression, elle n'est pas en mesure de les défendre utilement. La Cour européenne des droits de l'homme confirme que l'essence même de la liberté syndicale comprend le droit, pour les organisations syndicales, de jouir de moyens d'action pour assurer l'effectivité de leurs missions. Dans cette optique, le droit de grève est considéré comme un « aspect important » de la protection des intérêts des membres des syndicats.

Par l'application de la disposition attaquée, le SIC ne peut plus assurer la défense des intérêts des travailleurs, puisqu'il ne peut plus entreprendre des actions pour persuader l'employeur de mener des négociations. Ses membres actuels vont dès lors choisir de s'affilier à une organisation syndicale qui dispose de moyens d'action effectifs, de sorte qu'il risque de perdre un nombre important, voire la totalité de ses affiliés, et, partant, des cotisations qui lui permettent d'exister.

La mesure attaquée empêche également le SIC de participer aux élections sociales. Quel que soit le nombre de ses affiliés, le SIC n'aura pas la possibilité de présenter des candidats, et ne pourra jamais être représenté dans les instances paritaires concernées par les élections sociales, tel le comité pour la prévention et la protection au travail (CPPT). Outre la perte de son droit de grève, le SIC se voit empêché de siéger dans les organes de dialogue social, ce qui constitue une atteinte grave à ses prérogatives syndicales.

A.5.2. Ce préjudice grave est imputable à la disposition attaquée qui définit les organisations respectivement « représentatives » et « reconnues » et leur réserve le droit de participer à la « procédure de préavis et de concertation à l'occasion de conflits sociaux conformément au statut syndical des Chemins de fers

belges ». Ce préjudice est personnel puisqu'il affecte le SIC dans ses prérogatives syndicales, et les permanents de celui-ci dans leur situation professionnelle et leur liberté syndicale.

Ce préjudice est grave puisque la viabilité du SIC est mise en péril. En effet, corrélativement à l'adoption de la loi du 3 août 2016, la SNCB a dénoncé la convention octroyant à la première partie requérante des moyens, humains et financiers, qui assuraient son fonctionnement. S'il venait à perdre des affiliés, qui lui versent annuellement une cotisation, le SIC serait privé de tout moyen de subsistance, et serait voué à disparaître.

Enfin, ce préjudice n'est pas susceptible d'être réparé par l'arrêt d'annulation. En effet, les travailleurs auront perdu la confiance en leur organisation syndicale, qui ne dispose plus d'instruments pour assurer utilement la défense de leurs intérêts.

Dès lors que la survie même du SIC est menacée, le risque de préjudice grave difficilement réparable est établi.

A.5.3. Par ailleurs, à compter du 1er septembre 2016, les troisième à cinquième requérants, travailleurs mis à la disposition du SIC par la SNCB, ont dû mettre un terme à leur mission de permanent syndical et deux d'entre eux ont repris leurs fonctions au sein des chemins de fer, sans qu'aucune décision formelle n'ait été adoptée pour leurs nouvelles affectations. Le SIC se voit donc privé de ses moyens humains et les troisième à cinquième requérants sont dans l'incapacité d'exercer leurs missions syndicales. Depuis le 1er septembre 2016, ils sont donc contraints de prendre des jours de congé pour mener des discussions avec leur employeur et assurer la mission de défense des intérêts des affiliés du SIC, de même que pour les réunions mensuelles du comité de direction et pour les réunions sectorielles à Bruxelles.

Le préjudice subi en raison des congés pris pour assurer leurs missions syndicales et les heures consacrées à ces missions en dehors des heures de travail, au détriment de leur vie de famille et de la qualité de leur travail de représentation des travailleurs, ne pourra être réparé par un arrêt d'annulation.

A.6.1. Le Conseil des ministres conteste l'existence d'un préjudice grave difficilement réparable. Il observe tout d'abord que le risque d'une perte significative d'affiliés est hypothétique et n'est nullement démontré par des chiffres ou des données concrètes qui permettraient d'établir la gravité et l'imminence de ce préjudice et le risque pour la survie du SIC. Les membres du SIC qui choisissent de s'y affilier ne peuvent d'ailleurs pas ignorer qu'un syndicat agréé ne dispose pas des mêmes prérogatives qu'un syndicat représentatif ou reconnu, et ils peuvent aussi, le cas échéant, s'affilier à deux syndicats. Une désaffiliation ne découle en outre pas directement de la disposition attaquée, des membres pouvant se désaffilier pour d'autres raisons, la part des cotisations des affiliés dans le financement du SIC n'étant pas davantage explicitée. Selon le Conseil des ministres, si le préjudice était aussi grave que les requérants le prétendent, ils n'auraient pas attendu la fin du délai de trois mois pour demander la suspension. Enfin, le préjudice allégué n'est pas difficilement réparable dès lors qu'en cas d'annulation éventuelle, ceux qui se seraient désaffiliés en 2017 pourraient s'affilier à nouveau.

A.6.2. Selon le Conseil des ministres, l'atteinte aux prérogatives essentielles d'un syndicat est inexistante, le SIC disposant de moyens d'action suffisants pour défendre les intérêts des travailleurs. Le préjudice allégué, découlant de la seule disposition attaquée, ne peut dès lors être grave puisque le SIC peut poursuivre ses objectifs statutaires. Le SIC peut par ailleurs apporter son soutien en cas de grève annoncée au sein de la SNCB ou mobiliser ses membres pour y participer individuellement, de sorte que les requérants ne peuvent affirmer que le droit de grève leur est enlevé.

A.6.3. En ce qui concerne l'impossibilité de participer aux élections sociales, le Conseil des ministres observe que ce préjudice n'est pas difficilement réparable puisque les premières élections sociales auront lieu en 2018, soit après un éventuel arrêt d'annulation. Le Conseil des ministres constate par ailleurs qu'avant la loi attaquée, le SIC ne pouvait déjà pas siéger dans certains organes. En outre, comme la Cour l'a jugé dans l'arrêt n° 48/2008, le droit de participer à des élections sociales suppose d'être organisé par un cadre légal, de sorte qu'une éventuelle suspension de la mesure attaquée ne pourrait avoir pour conséquence de reconnaître ce droit.

A.6.4. Enfin, le préjudice invoqué par les requérants individuels lié à l'impossibilité d'exercer leurs fonctions syndicales ne découle pas de la disposition attaquée, mais uniquement de la dénonciation de la convention syndicale, antérieure à la loi attaquée et qui ne relève pas de la compétence de la Cour. Le Conseil des ministres observe, pour le surplus, qu'aucune décision formelle n'a été prise quant à la réaffectation des personnes concernées. La pension anticipée du cinquième requérant relève par ailleurs d'un choix personnel et il est loisible aux autres requérants individuels d'organiser les réunions syndicales en dehors des heures de service.

Quant aux moyens sérieux

A.7.1. Le premier moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 27 de la Constitution, avec les articles 11 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec les articles 5 et 6 de la Charte sociale européenne.

Selon les parties requérantes, la disposition attaquée créerait une différence de traitement entre différentes organisations syndicales, s'agissant de la participation à la procédure de préavis et de concertation à l'occasion de conflits sociaux conformément au statut syndical des Chemins de fer belges, et de la participation aux élections sociales, dès lors que seules les organisations syndicales représentatives et reconnues peuvent participer à cette procédure et présenter des candidats aux élections sociales.

A.7.2. La mesure attaquée repose sur un critère objectif et poursuit un but légitime, visant à garantir l'efficacité du dialogue social, les travaux préparatoires renvoyant, en ce qui concerne la composition de la Commission paritaire nationale, au rapport au Roi précédant l'adoption de l'arrêté royal du 11 décembre 2013 relatif au personnel des Chemins de fer belges.

Toutefois, les travaux préparatoires restent en défaut d'exposer, comme le soulignait l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat, en quoi l'exclusion pure et simple des organisations agréées, dans le dialogue social, se justifie en l'espèce.

A.7.3. Cette mesure n'est par ailleurs pas proportionnée au regard du but poursuivi. En effet, il ne se justifie pas de priver les organisations syndicales qui ne sont ni représentatives ni reconnues de leurs prérogatives syndicales, en ce compris leur droit de grève. Or, en application de la disposition attaquée, le Syndicat libre de la fonction publique (SLFP) peut participer à la procédure de préavis et de concertation à l'occasion de conflits sociaux et aux élections sociales, par le simple fait qu'il est affilié à la Centrale générale des syndicats libéraux de Belgique (CGSLB), qui est représentée au CNT, indépendamment du nombre d'affiliés au sein des chemins de fer. Par contre, le SIC ne peut participer aux élections sociales, et ne pourra donc jamais faire élire de représentants dans les différents organes paritaires, tel le CPPT. Il est pourtant connu de tous que le SIC dispose d'un nombre plus important d'affiliés que le SLFP au sein des chemins de fer et dispose d'une représentativité équivalente dans le secteur ferroviaire.

S'agissant de la composition de la Commission paritaire nationale des chemins de fer, la Cour a, dans l'arrêt n° 120/2014, considéré que la limitation aux seules organisations siégeant au CNT était de nature à atteindre l'objectif d'assurer l'efficacité de la concertation et l'unicité du statut du personnel. La Cour a aussi estimé qu'il ne serait pas raisonnablement justifié que des organisations syndicales peu représentatives du personnel des chemins de fer belges soient représentées à la Commission paritaire nationale, simplement parce qu'elles sont représentées au CNT, mais que des organisations syndicales qui ne remplissent pas ce critère en soient exclues, malgré une représentativité évidente dans le secteur ferroviaire belge. C'est, pourtant, la portée de la disposition attaquée, de sorte que le moyen est sérieux.

A.8.1. Le Conseil des ministres estime, tout d'abord, le moyen partiellement irrecevable à défaut d'exposé des motifs permettant de garantir le caractère contradictoire de la procédure. En l'espèce, les parties requérantes n'exposent pas en quoi la disposition attaquée méconnaîtrait l'article 27 de la Constitution, les articles 11 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et les articles 5 et 6 de la Charte sociale européenne. En

outre, il n'est nullement exposé en quoi les deux premiers points de la disposition attaquée méconnaîtraient les normes invoquées dans le moyen.

A.8.2. Rappelant la jurisprudence de la Cour en matière d'égalité entre les syndicats, le Conseil des ministres observe que toutes les organisations syndicales ne doivent pas être admises dans la concertation et la négociation organisées et que le législateur peut sélectionner les partenaires de la négociation afin de garantir une concertation efficace. Dès lors que, comme le Conseil des ministres le démontre pour le deuxième moyen, il n'y a pas de limitation injustifiée de la liberté syndicale, il ne peut y avoir de violation du principe d'égalité et de non-discrimination.

S'il fallait interpréter le premier moyen comme critiquant également les deux premiers points de la disposition attaquée, le Conseil des ministres renvoie à l'arrêt n° 120/2014, par lequel la Cour a jugé que la composition de la Commission paritaire nationale ne violait pas le principe d'égalité.

Pour le surplus, une organisation syndicale agréée n'est pas dans une situation comparable à celle d'une organisation syndicale représentative ou reconnue, de sorte qu'elles peuvent être traitées de manière différente, notamment en tant que partenaires de la négociation collective. A supposer que la Cour estime que ces organisations syndicales sont comparables, la distinction d'espèce, qui repose sur un critère objectif et est pertinente, poursuit un but légitime consistant à assurer l'efficacité du dialogue social et l'unicité du statut du personnel : la condition de représentation au Conseil national du travail correspond à une exigence qui existe déjà dans le secteur public et la Cour européenne des droits de l'homme a jugé qu'il était légitime de choisir les partenaires de négociations compte tenu des intérêts de tous les travailleurs. Cette mesure, qui vise à préserver des liens avec l'ensemble de l'infrastructure sociale, est proportionnée au regard du service d'importance fondamentale que représentent les Chemins de fer et des nombreuses prérogatives dont continuent de jouir les organisations syndicales agréées, ce qui est explicité dans l'exposé des motifs de la disposition attaquée.

Le Conseil des ministres observe que la Cour s'est déjà prononcée sur cette question dans l'arrêt n° 79/2003 concernant la composition du comité stratégique de la SNCB. Quant à la critique portant sur la prise en compte du SLFP, parce qu'il est affilié à la CGSLB, la Cour y a également répondu dans l'arrêt n° 120/2014 et a jugé la mesure non disproportionnée. En conséquence, le moyen n'est pas sérieux.

A.9.1. Le deuxième moyen est pris de la violation des articles 23 et 27 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6 de la Charte sociale européenne, avec l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 28 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, avec l'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et avec les articles 3 et 10 de la Convention n° 87 de l'Organisation internationale du Travail concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical.

A.9.2. L'article 23 de la Constitution protège le droit au travail, lequel contient le droit d'information, de consultation et de négociation collective, tandis que l'article 27 de la Constitution garantit la liberté d'association. L'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme protège, comme les autres dispositions conventionnelles invoquées, la liberté syndicale des travailleurs, tant dans le secteur privé que dans le secteur public, qui comprend, en l'état actuel de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, le droit de former un syndicat et de s'y affilier, l'interdiction des accords de monopole syndical, et le droit pour un syndicat de chercher à persuader l'employeur d'écouter ce qu'il a à dire au nom de ses membres, cette liste ayant vocation, selon la Cour européenne des droits de l'homme, à évoluer en fonction des développements caractérisant le monde du travail.

Ainsi, la liberté syndicale comprend l'obligation pour l'Etat de garantir l'exercice effectif, par ce syndicat, de la défense des intérêts de ses membres. Depuis l'arrêt *Demir et Baykara* c. Turquie, la Cour européenne des droits de l'homme reconnaît que la liberté syndicale implique le droit, pour les syndicats, de mener des négociations collectives avec l'employeur. L'Etat reste libre de déterminer les procédures de concertation avec les organisations syndicales, et de réserver, le cas échéant, un statut particulier aux organisations représentatives, pourvu que tout syndicat dispose de certains moyens d'action, dont les moyens de protéger effectivement les intérêts de ses membres. En outre, la Convention vise à garantir le pluralisme syndical afin d'éviter la situation de monopole des syndicats les plus puissants.

A.9.3. Dans son avis précédant l'adoption de la disposition attaquée, la section de législation du Conseil d'Etat a relevé que la limitation de la participation à la procédure de préavis et de concertation à l'occasion de conflits sociaux aux seules organisations syndicales représentatives et reconnues devait faire l'objet d'une « justification particulièrement circonstanciée et sérieuse ». En effet, les autres organisations sont privées, par la mesure attaquée, de cette participation et, partant, du droit de grève comme tel.

Cette mesure n'est pas nécessaire dans une société démocratique et ne constitue pas une restriction légitime à la liberté d'association et à l'exercice des droits syndicaux, puisqu'elle aboutit à inclure dans la participation syndicale des organisations qui représentent peu de membres, mais qui siègent au CNT, mais à exclure de cette participation les organisations syndicales qui comptent davantage d'affiliés parmi le personnel, mais qui ne siègent pas au CNT. En l'espèce, la mesure attaquée n'est pas légitime, puisqu'elle aboutit à priver le SIC de tout moyen de défendre effectivement les intérêts de ses membres.

Dans son arrêt n° 91.392 du 6 décembre 2000, le Conseil d'Etat a d'ailleurs considéré que le fait de réserver, au sein de l'armée, certaines prérogatives aux organisations syndicales représentatives n'était pas raisonnablement justifié. De la même manière, la disposition attaquée restreint, sans justification raisonnable, la liberté des travailleurs dans le choix de leur syndicat. En imposant comme critère de représentativité le fait de siéger au CNT, l'Etat belge contraint les travailleurs à opter pour l'une des trois organisations syndicales représentatives. Les autres syndicats ne seraient, en effet, pas en mesure de défendre efficacement leurs intérêts. Le moyen est sérieux.

A.10.1. Le Conseil des ministres estime, tout d'abord, le moyen partiellement irrecevable à défaut d'exposé des motifs permettant de garantir le caractère contradictoire de la procédure. En l'espèce, les parties requérantes n'exposent pas en quoi la disposition attaquée méconnaîtrait l'article 6 de la Charte sociale européenne, l'article 28 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, l'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, ou les articles 3 et 10 de la Convention n° 87 de l'Organisation internationale du Travail. En outre, il n'est nullement exposé en quoi les deux premiers points de la disposition attaquée méconnaîtraient les normes invoquées dans le moyen.

A.10.2. Rappelant la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, le Conseil des ministres observe que, si le droit de négociation collective est un élément essentiel de la liberté syndicale protégée par l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme, les droits garantis par l'article 11, paragraphe 1, de la Convention ne sont pas absolus et peuvent faire l'objet de limitations dans les conditions prévues par le paragraphe 2 de cette même disposition. Les articles 5 et 6 de la Charte sociale européenne admettent également des restrictions au droit syndical et au droit aux négociations collectives.

Le Conseil des ministres rappelle à cet égard l'arrêt n° 120/2014 par lequel la Cour constitutionnelle avait contrôlé le respect de la liberté syndicale et rejeté le recours. En l'espèce, si le SIC est privé de quelques prérogatives syndicales, il dispose de suffisamment d'autres prérogatives pour pouvoir défendre les intérêts de ses membres, conformément à ce que prévoient ses statuts. Selon le Conseil des ministres, le SIC n'est pas privé d'éléments essentiels de la liberté syndicale, le droit de grève devant être considéré comme un élément « important » mais pas « essentiel » de la liberté syndicale. Quant aux élections sociales, elles ne relèvent pas, selon le Conseil des ministres, de la notion de liberté syndicale.

A.10.3. A supposer que la Cour considère qu'il existe une ingérence dans la liberté syndicale, *quod non*, le Conseil des ministres estime que cette ingérence est justifiée au regard du but général de la loi du 3 août 2016, qui est d'améliorer le service d'utilité générale qu'est le transport ferroviaire, et des objectifs spécifiques poursuivis par la disposition attaquée d'assurer l'efficacité du dialogue social et l'unicité du statut du personnel. Quant aux élections sociales, la condition de représentation dans une organisation syndicale représentative ou reconnue est en rapport avec les organes de dialogue social.

La disposition attaquée vise aussi à protéger divers droits et libertés d'autrui, dont les libertés européennes pour lesquelles il peut être renvoyé à la limitation reprise dans l'article 28 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Le droit à la mobilité, qui peut être déduit de la liberté de circulation, et l'obligation d'assurer un service minimum pour garantir ce droit doivent donc être mis en lien avec une limitation du droit de

grève. La possibilité d'utiliser des transports en commun peut en outre être reliée au droit de mener une vie conforme à la dignité humaine, protégé par l'article 23 de la Constitution, ou encore au droit au travail et à un environnement sain, lorsque ces transports en commun sont utilisés pour se déplacer vers un lieu de travail.

A.10.4. Cette ingérence est nécessaire dans une société démocratique, les Etats disposant d'une large marge d'appréciation pour déterminer les mesures qui garantissent un équilibre entre la liberté syndicale et ses limitations. En l'espèce, la mesure est proportionnée, puisqu'elle ne rend pas impossibles les grèves au sein des Chemins de fer belges : le seul élément limité est l'identité de l'organisation syndicale qui peut déposer un préavis de grève. Au regard des buts poursuivis et eu égard à la nature fonctionnelle du droit de grève, il n'est pas déraisonnable que le préavis de grève soit réservé aux organisations syndicales qui font effectivement partie du dialogue social et avec qui la négociation a effectivement lieu, ce que la Cour a déjà admis dans l'arrêt n° 120/2014.

L'article 6 de la Charte sociale européenne confirme ainsi que le droit de grève n'existe pas par lui-même, mais est purement « fonctionnel », puisqu'il ne vise qu'à assurer l'exercice effectif du droit de négociation collective. L'exigence que le préavis de grève soit déposé par une organisation syndicale représentative ou reconnue vise à instaurer un support suffisant pour une grève, au regard de son impact à l'égard des droits d'autrui. Quant à l'argument qu'une organisation représentative pourrait, dans les Chemins de fer, être moins « représentative » que le SIC, le Conseil des ministres observe que le SIC n'a pas communiqué le nombre de membres qu'il représente et que la condition de représentativité est proportionnée au souci qu'une grève ne soit pas focalisée sur les intérêts spécifiques et limités de membres du personnel. Le SIC n'est par ailleurs pas privé de toute participation syndicale.

Quant aux élections sociales pour la composition des organes de dialogue social, il n'est pas déraisonnable d'exiger, au regard des buts poursuivis, un lien avec le Conseil national du travail. En conséquence, le moyen n'est pas sérieux.

– B –

Quant à la disposition attaquée et son contexte

B.1. Les parties requérantes demandent l'annulation et la suspension de l'article 12 de la loi du 3 août 2016 « portant des dispositions diverses en matière ferroviaire » (ci-après : la loi du 3 août 2016). Cet article insère dans la loi du 23 juillet 1926 « relative à la SNCB et au personnel des Chemins de fer belges » (ci-après : la loi du 23 juillet 1926), un nouvel article 114/1 qui dispose :

« Au sein des Chemins de fer belges, seules les organisations syndicales représentatives ou reconnues participent :

- 1° à la procédure de négociation conformément à l'article 75;
- 2° à la procédure de concertation conformément à l'article 76;

3° à la procédure de préavis et de concertation à l'occasion de conflits sociaux conformément au statut syndical des Chemins de fer belges;

4° aux élections sociales visées aux articles 126/2, 145, § 2 et 146.

Par 'organisation syndicale représentative', on entend toute organisation interprofessionnelle de travailleurs constituée au niveau national représentée au Conseil national du Travail, ainsi que l'organisation syndicale qui est affiliée ou fait partie d'une dite organisation interprofessionnelle, qui est également représentée au sein d'Infrabel, de la SNCB et de HR Rail.

Par 'organisation syndicale reconnue', on entend toute organisation syndicale qui, en plus du critère qui est exigé pour être considéré comme une organisation syndicale représentative, regroupe également un nombre d'affiliés payants qui est au moins égal à 10 pour cent de l'effectif total du personnel d'Infrabel, de la SNCB et d'HR Rail considérés conjointement ».

Cette disposition est entrée en vigueur le 17 septembre 2016.

B.2.1. Avant l'adoption de la disposition attaquée, la définition et le rôle des différentes organisations syndicales dans les Chemins de fer belges n'étaient pas régis par la loi, mais résultaient essentiellement du Statut du personnel et du Règlement général des relations syndicales de la SNCB.

B.2.2. Auparavant, l'article 2, intitulé « Représentation du personnel », du chapitre XIII, intitulé « Statut syndical », du Statut du personnel de la SNCB prévoyait les conditions auxquelles une organisation syndicale pouvait être considérée comme « reconnue » ou « agréée » :

« Est considérée comme organisation syndicale reconnue l'organisation syndicale qui remplit simultanément les conditions suivantes :

1. admettre et réunir en son sein les agents de toutes les catégories et défendre les intérêts de toutes les catégories du personnel des Chemins de fer belges;

2. choisir ses dirigeants et délégués exclusivement parmi le personnel statutaire;

3. compter un nombre d'affiliés cotisant individuellement égal à 10 % au moins de l'effectif total du personnel statutaire selon les modalités fixées par le RGPS – Fascicule 548 ' Relations syndicales ';

4. être affiliée à une organisation nationale et interprofessionnelle groupant au moins 50.000 membres, organisation qui doit elle-même être représentée au Conseil national du travail et au Conseil central de l'économie, ou à tout autre organisme qui lui serait substitué ou se verrait confier ses attributions.

Une organisation syndicale qui remplit simultanément les deux premières de ces conditions est à considérer comme organisation syndicale agréée.

[...] ».

L'article 3, intitulé « Relations avec les autorités », du même chapitre XIII du Statut du personnel, dispose :

« Les relations entre les organisations qui représentent le personnel et les autorités sont régies par le RGPS – Fascicule 548 (Relations syndicales).

[...] ».

B.2.3. Avant l'adoption de la disposition attaquée, les prérogatives des organisations syndicales agréées étaient définies de manière générale dans le paragraphe 6, alinéa 2, du « RGPS – Fascicule 548 – Règlement général des relations syndicales » (ci-après : RGPS – Fascicule 548), qui dispose :

« Les organisations agréées bénéficient du même régime que celui réservé aux organisations reconnues, sauf qu'elles n'ont pas de délégués permanents. Seules les organisations reconnues siégeant dans la Commission paritaire nationale conformément aux paragraphes 14 à 21 du présent fascicule sont représentées dans les autres organes de dialogue social ».

La liste des organisations syndicales agréées, annexée au RGPS – Fascicule 548, mentionne trois organisations syndicales agréées : le Syndicat libre pour la fonction publique - Groupe « Cheminots », le Syndicat indépendant pour cheminots (SIC) et le Syndicat Autonome des Conducteurs de Train (SACT).

B.2.4. A la suite de l'adoption de la disposition attaquée, l'article 2 du chapitre XIII (« Statut syndical ») du Statut du personnel a été modifié lors de la réunion de la Commission paritaire nationale du 5 décembre 2016, et prévoit désormais :

« Par ‘ organisation syndicale représentative ’ on entend toute organisation interprofessionnelle de travailleurs constituée au niveau national représentée au Conseil national du Travail, ainsi que l’organisation syndicale qui est affiliée ou fait partie d’une dite organisation interprofessionnelle, qui est également représentée au sein d’Infrabel, de la SNCB et de HR Rail.

Une organisation qui introduit sa candidature auprès du directeur général de HR Rail afin d’obtenir le statut d’organisation représentative doit :

- déposer deux exemplaires de ses statuts et spécifier les noms de ses dirigeants responsables et de ses délégués attitrés – tous faisant partie du personnel des Chemins de fer belges;
- apporter la preuve qu’elle remplit toutes les conditions requises pour être considérée comme organisation syndicale représentative.

Par ‘ organisation syndicale reconnue ’, on entend toute organisation syndicale qui, en plus du critère exigé pour être considérée comme une organisation syndicale représentative, regroupe également un nombre d’affiliés payants qui est au moins égal à 10 pourcent de l’effectif total du personnel d’Infrabel, de la SNCB et d’HR Rail considérés conjointement selon les modalités fixées par le RGPS – Fascicule 548 ‘ Relations syndicales ’.

Une organisation qui introduit sa candidature auprès du directeur général de HR Rail afin d’obtenir le statut d’organisation reconnue doit :

- déposer deux exemplaires de ses statuts et spécifier les noms de ses dirigeants responsables et de ses délégués attitrés – tous faisant partie du personnel des Chemins de fer belges;
- indiquer le nombre d’affiliés payants repris ci-dessus et transmettre la liste des membres sous pli fermé;
- apporter la preuve qu’elle remplit toutes les conditions requises pour être considérée comme organisation syndicale reconnue.

Par ‘ organisation syndicale agréée ’, on entend toute organisation syndicale qui défend les intérêts professionnels des membres du personnel des Chemins de fer belges.

Une organisation qui introduit sa candidature auprès du directeur général de HR Rail afin d’obtenir le statut d’organisation agréée doit déposer deux exemplaires de ses statuts et spécifier les noms de ses dirigeants responsables et de ses délégués attitrés – tous faisant partie du personnel des Chemins de fer belges.

Au moment du renouvellement de la Commission paritaire nationale, une organisation syndicale perd le statut d’organisation reconnue si elle ne remplit plus les conditions susmentionnées ou si elle ne participe pas à la compétition pour la répartition des sièges auprès de la Commission paritaire nationale.

Les organisations syndicales reconnues et représentatives, siégeant à la Commission paritaire nationale y représentent l'ensemble du personnel de HR Rail qu'il soit mis ou non à la disposition d'Infrabel ou de la SNCB.

Au sein des Chemins de fer belges, seules les organisations syndicales représentatives ou reconnues participent :

1° à la procédure de négociation conformément à l'article 75 de la loi du 23 juillet 1926 relative à la SNCB et au personnel des Chemins de fer belges;

2° à la procédure de concertation conformément à l'article 76 de la loi du 23 juillet 1926 relative à la SNCB et au personnel des Chemins de fer belges;

3° à la procédure de préavis et de concertation à l'occasion de conflits sociaux conformément au RGPS – Fascicule 548;

4° aux élections sociales comme réglées dans le RGPS – Fascicule 548 ».

B.3.1. La loi du 3 août 2016 vise à apporter « une série de modifications importantes à un certain nombre de dispositions législatives en vue de concrétiser la vision stratégique de juin 2015 concernant le rail belge » (*Doc. parl.*, Chambre, 2015-2016, DOC 54-1889/001, p. 3).

L'exposé des motifs du projet de loi devenu la loi du 3 août 2016 mentionne :

« Les structures de concertation avec les organisations du personnel doivent être conçues de façon aussi rationnelle que possible et leur composition doit dorénavant répondre aux conceptions d'usage en matière de représentativité.

Ainsi, les organes de dialogue social au sein des Chemins de fer belges, mentionnés dans le projet de loi, sont ouverts à toutes les organisations syndicales qui sont reconnues ou représentatives. Il n'est en effet pas déraisonnable que ces organes soient ouverts mais à la fois limités à ces organisations qui exercent leurs activités au niveau fédéral ou qui, du moins, font partie d'une organisation syndicale organisée à ce niveau, car ils représentent les intérêts de toutes les catégories du personnel, mais tiennent également compte des intérêts des travailleurs en général. La jurisprudence de la Cour constitutionnelle va dans le même sens.

Une modification légale s'impose afin de moderniser sans tarder et pour des raisons d'efficacité certaines structures paritaires de concertation, ainsi que leur composition » (*ibid.*, p. 4).

En tant qu' « élément d'un ensemble plus vaste d'initiatives » (*ibid.*), le projet de loi devenu la loi du 3 août 2016 vise, notamment, en ce qui concerne la loi du 23 juillet 1926 :

« [...] »

b) la redéfinition légale des organisations syndicales participant à la concertation paritaire, de même qu'à la concertation en cas de conflits sociaux et aux élections sociales;

[...]

e) l'organisation d'élections sociales pour les nouvelles commissions paritaires à établir ainsi que les comités d'entreprise pour la prévention et la protection au travail et les comités de prévention et de protection au travail » (*ibid.*, p. 5).

B.3.2. La section de législation du Conseil d'Etat a observé sur l'avant-projet de loi :

« Articles 12 à 26 »

1. L'article 114/1, alinéas 2 et 3, en projet définit deux notions :

- celle d' 'organisation syndicale représentative ' qui correspond à la notion figurant à l'article 116, d), actuel de la loi du 23 juillet 1926;

- celle d' 'organisation syndicale reconnue ' qui correspond à la notion d' 'organisation syndicale représentative ' à laquelle s'ajoute une condition supplémentaire à savoir 'regroupe(r) également un nombre d'affiliés payants qui est au moins égal à 10 pourcents de l'effectif total du personnel d'Infrabel, de la SNCB et de HR Rail considérés collectivement '.

Le nouveau dispositif de l'article 114/1, alinéa 1er, conduit à réserver aux organisations syndicales représentatives ou aux organisations syndicales reconnues non seulement, ce qui est déjà le cas aujourd'hui, les concertations prévues aux articles 75 et 76 de la loi du 23 juillet 1926 mais également, ce qui diffère de la situation actuelle, la participation à 'la procédure de préavis et de concertation à l'occasion de conflits sociaux conformément au statut syndical des Chemins de fer belges '.

Par ailleurs, ces mêmes organisations représentatives ou reconnues sont également les seules à avoir le droit de siéger dans les groupes de travail constitués au sein de la Commission Paritaire Nationale (article 122/1 en projet), au sein du Comité de pilotage (article 123 en projet) des commissions paritaires régionales (articles 126/1 et 126/2 en projet), des comités d'entreprise stratégiques (article 128, § 1er, alinéa 2, en projet) de la Commission paritaire Nationale pour la prévention et la protection au travail (article 144, § 2, alinéa 2, en projet) et du Comité National des Œuvres sociales et du Sous-comité des Œuvres sociales (article 151 en projet) ainsi qu'à pouvoir déposer des listes de candidats aux élections sociales (article 114/1, alinéa 1er, 4°, en projet) qui seront organisées en vue de composer les commissions paritaires régionales, les Comités d'entreprise pour la prévention et la protection au travail et les Comités pour la protection et la prévention du travail (articles 126/2, 145 et

146 en projet) puisque les représentants seuls autorisés à siéger dans ces commissions et comités seront des représentants de ces organisations représentatives ou reconnues.

2. Ce faisant, le dispositif à l'examen, d'une part, consolide, dans la loi, les cas déjà existants et, d'autre part, instaure de nouveaux cas dans lesquels certaines organisations syndicales sont seules admises au dialogue social et partant traitées, à cet égard, de manière différente par rapport à d'autres organisations syndicales actives au sein des Chemins de fer belges.

S'il peut paraître *a priori* admissible que, pour les organes qui sont une émanation ou un prolongement de la Commission Paritaire Nationale, l'auteur de l'avant-projet veuille s'en tenir à n'attribuer la représentation des travailleurs et à n'ouvrir les procédures d'élections sociales qui mèneront à la composition de certains de ces organes, qu'aux organisations qui sont actuellement représentées au sein de cette Commissions Paritaire Nationale, il n'en demeure pas moins que l'exposé des motifs ou le commentaire des articles énumérés, actuellement tous deux déficients sur ce plan, gagnerait à s'en expliquer.

En revanche une justification particulièrement circonstanciée et sérieuse s'impose en ce qui concerne les limitations qu'implique la combinaison de l'article 114/1, alinéa 1er, 3°, en projet avec les nouvelles définitions prévues à l'article 114/1, alinéas 2 et 3, en projet.

Interrogé sur la portée de l'article 114/1, alinéa 1er, 3°, en projet, le délégué de la ministre a indiqué que les dispositions légales et réglementaires qui sont visées par les termes ' la procédure de préavis et de concertation à l'occasion des conflits sociaux ', couvrent le paragraphe 98 du règlement de personnel ' Fascicule 548 – Règlement général des relations syndicales ' (ci-après le Règlement général).

[...]

Il en résulte que, dorénavant, pour bénéficier du droit de participer aux procédures de concertation mises en place par ce paragraphe 98 préalables et postérieures au dépôt du préavis de grève et partant du droit de grève comme tel, il faudra que l'organisation syndicale soit une organisation syndicale représentative ou reconnue, ce qui en exclut des organisations qui, par exemple, ne représentent qu'une catégorie de personnel au sein d'une seule entreprise du Groupe SNCB comme il en existe aujourd'hui.

Or, à l'heure actuelle, une telle limitation au profit des seules organisations représentatives ou reconnues du droit de participer au règlement collectif des conflits sociaux et, corollairement, du droit de grève et de l'obligation de déposer préalablement un préavis, n'est pas prévue. Au contraire, le paragraphe 6 du Règlement général énonce que les organisations ' agréées ' – dont relèvent actuellement des organisations telles celles qui seront à l'avenir privées de l'exercice de certaines prérogatives liées à la liberté syndicale – bénéficient d'un même régime identique à celui réservé aux organisations ' reconnues ', ce que confirme, plus explicitement encore, le point 5 du paragraphe 98 rappelé ci-avant.

Ce faisant, le dispositif en projet porte atteinte à la liberté syndicale telle que garantie par les articles 23 et 27 de la Constitution, l'article 6 de la Charte sociale européenne, l'article 28 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme, l'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et les articles 3 et 10 de la convention n° 87 de l'Organisation internationale du Travail concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical.

Certes les limitations de l'exercice de la liberté syndicale – et en conséquence du droit de grève – sont admises à la condition que de telles restrictions soient prévues par une loi au sens matériel du terme et soient nécessaires dans une société démocratique en raison d'un motif impérieux d'intérêt général, ce qui implique que la restriction envisagée soit proportionnée à l'objectif légitime poursuivi '.

En l'espèce, l'exposé des motifs évoque le souci de ' répondre aux conceptions d'usage en matière de représentativité ' et le commentaire de l'article 12 précise qu'au sein des Chemins de fer belges, il est important que le dialogue social, en ce compris les procédures applicables de préavis et de concertation dans le cadre des conflits sociaux, soit [fondé] sur la participation d'organisations syndicales qui disposent d'un soutien suffisant soit externe, soit interne '.

Cette justification ne permet pas de soutenir à suffisance l'exclusion de certaines organisations syndicales, comme telles, des procédures de concertation en cas de conflits sociaux mises en place par le paragraphe 98 du Règlement général en tant qu'elles constituent une condition de l'exercice légitime du droit de grève.

L'auteur de l'avant-projet doit être en mesure de faire apparaître en quoi il a lieu de réserver à certaines organisations syndicales non seulement le droit de représentation et de concertation, en ce compris celui de participer à des élections sociales en vue de composer les organes au sein desquels cette concertation se déroulera, mais également, en tant que cela approfondit encore le traitement différencié de certaines organisations syndicales, l'un des droits inhérents à l'exercice de la liberté syndicale, à savoir le droit de grève. L'exposé des motifs ou le commentaire des articles – l'article 12, en particulier – doit être dûment complété sur ce point important de l'avant-projet » (*Doc. parl.*, Chambre, 2015-2016, DOC 54-1889/001, pp. 53-59).

B.3.3.1. En ce qui concerne la disposition attaquée, l'exposé des motifs mentionne :

« 1. Contrairement à la plupart des secteurs industriels et tenant compte de l'importance et de l'impact sociétal des Chemins de fer belges sur les activités économiques de ce pays, le nouvel article 114/1 confirme le rôle des organisations syndicales qui sont reconnues ou représentatives pour le dialogue social auprès des Chemins de fer belges et, en particulier, pour la procédure de négociation et de concertation qui prennent place dans la Commission paritaire nationale, en application des articles 75 et 76 de la loi du 23 juillet 1926. Cela leur donne également un rôle dans les élections sociales qui seront organisées à partir de 2018

pour les Comités d'Entreprise de prévention et de protection au travail, les Comités pour la prévention et la protection au travail et les commissions paritaires régionales.

L'objectif de l'efficacité du dialogue social et de l'unicité du statut, tel qu'exposé dans le rapport au Roi de l'arrêté Royal du 11 décembre 2013 relatif au personnel des Chemins de fer belges, est également visé par le nouvel article 114/1. Les motifs de la composition de la Commission paritaire nationale, tel qu'exposés dans le rapport au Roi de l'arrêté royal du 11 décembre 2013, restent d'application et sont étendus, par le nouvel article 114/1 ainsi que par les articles modifiés ou nouveaux 116, 122/1, 123, 126/1, 126/2, 126/3, 126/4, 128, § 1, 144, § 2, 145, 146 et 151, aux organes de dialogue social mentionnés dans le projet de loi. Comme demandé dans l'avis de la section de législation du Conseil d'État (p. 21), il est expliqué ci-après expressément pourquoi il a été opté dans le projet de loi pour les organisations qui sont reconnues ou représentatives pour les organes de dialogue social mentionnés dans le projet de loi. Ci-après, il est également exposé que ce choix est entièrement en ligne avec la jurisprudence de la Cour constitutionnelle.

Conformément à la loi du 23 juillet 1926, les organes de dialogue social auprès des Chemins de fer belges sont institués soit au niveau des Chemins de fer belges, soit au niveau d'Infrabel, de la SNCB et d'HR Rail.

La Commission paritaire nationale est l'organe de dialogue social supérieur, aussi bien pour les questions sociales qui sont propres à une des sociétés que pour celles qui dépassent le niveau d'une société. La Cour constitutionnelle a confirmé que la législation de la représentation des organisations syndicales représentatives et reconnues garantit que, outre les organisations syndicales qui font partie des organisations interprofessionnelles de travailleurs constituées sur le plan national et représentées dans le Conseil national du Travail, des représentants du personnel siègent également dans la Commission paritaire nationale sur la base d'un critère de représentativité égal et objectif pour toutes les organisations syndicales, au prorata des membres cotisants du personnel d'Infrabel, de la SNCB et de HR Rail réunis. La Cour a déclaré cette législation conforme au principe d'égalité (C. const., 17 septembre 2014, n° 120/2014, B.11-B.12).

En ce qui concerne les autres organes de dialogue social qui sont visés dans le projet de loi, il est tout autant souhaitable qu'il soit garanti que le dialogue social se déroule de manière efficace, en tenant compte des intérêts des travailleurs en général et dans le respect de l'unicité du statut du personnel. En conséquence, le projet de loi impose également, en rapport avec ces organes, la condition de représentation par les organisations syndicales qui sont reconnues ou représentatives. Une telle condition permet à ces organes, qui tout comme la Commission paritaire nationale ont un caractère sui generis, de se joindre à l'organisation de l'économie et à la concertation collective, également en dehors du secteur des chemins de fer belges et des autres entreprises publiques autonomes.

Une telle exigence est en ligne avec la jurisprudence des juridictions les plus élevées, entre autres en ce qui concerne le principe d'égalité et la liberté syndicale.

La liberté syndicale n'implique en effet pas qu'une organisation syndicale a la garantie qu'elle sera reprise dans la catégorie des organisations syndicales représentatives, quelle que soit sa représentativité de fait (C. const., 15 janvier 2009, n° 9/2009, B.31. Dans le même

sens, déjà : CEDH 27 octobre 1975, demande n° 4464/70, *Syndicat National de la Police Belge* c. Belgique, en particulier points 38 et 48). De la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, il ressort qu'il soit légitime de faire une sélection des organisations syndicales qui prennent part au dialogue social, en vue d'assurer la stabilité des relations sociales et de contrer une trop grande fragmentation pour les travailleurs. Si le dialogue social dans les organes de négociation et de concertation permanents devait être mis en place avec chaque organisation syndicale, il serait porté atteinte à l'efficacité de la négociation et de la concertation (C. const., n° 111/2002 du 26 juin 2002).

De la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, il découle que le critère de la représentativité constitue un critère légitime et adéquat pour l'organisation de l'économie et la concertation collective (également dans le secteur public) et que l'affiliation ou la représentation dans le Conseil national du Travail constitue un critère objectif, raisonnable et acceptable, qui peut garantir que, lors de la formulation des réclamations d'une catégorie du personnel, il soit tenu compte de la situation des autres travailleurs (C. const., 18 novembre 1992, n° 71/92, B.5 jusque B.7; C. const., 21 décembre 2000, n° 139/2000, B.4 jusque B.6; C. const., 3 octobre 2001, n° 116/2001, B.3 jusque B.5; C. const., 26 juin 2002, n° 111/2002; C. const., 21 mai 2003, n° 70/2003, B.7.1 et B.7.2; C. const., 15 janvier 2009, n° 9/2009, B.41).

Egalement dans le contexte des Chemins de fer belges, la Cour constitutionnelle suit cette jurisprudence (C. const., 11 juin 2003, n° 79/2003, en particulier points B.6.1 et B.6.2; C. const., 17 septembre 2014, n° 120/2014, en particulier points B.11.2 et B.12.4).

La condition imposée par l'article 12 du projet de loi quant à la représentativité au niveau du Conseil national du Travail est d'ailleurs imposée par le législateur dans l'ensemble du système de l'organisation de l'économie, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du secteur public, et tant au niveau de l'entreprise qu'à un niveau dépassant l'entreprise, comme une des conditions de participation aux organes de dialogue social (Voy. par ex. la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités; la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques; la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires; la loi du 4 décembre 2007 relative aux élections sociales). Le législateur a confirmé et justifié ce choix à plusieurs reprises. Seules les organisations qui sont le témoin de stabilité, de responsabilité et d'un certain passé, peuvent en règle participer au système d'organes de dialogue social créé par le législateur. Ces organisations représentatives ont été retenues comme partenaires pour le développement de l'état social et la condition de représentativité, qui ressort de la représentation au sein du Conseil national du Travail, était et est un (des) seuil(s) d'accès à la participation à tout ce système. La complémentarité des organes aux divers niveaux favorise en outre également l'efficacité du dialogue social.

2. Le rôle qui est joué par les organisations reconnues d'une part, et par les organisations représentatives d'autre part, n'est pas totalement égal. La différence est justifiée par le fait qu'une organisation reconnue ne satisfait pas uniquement aux conditions pour être représentative, mais également aux conditions supplémentaires pour pouvoir être considérée comme reconnue, notamment également compter un nombre de membres cotisants individuels qui est au moins égal à 10 pourcents de l'effectif total du personnel au sein d'Infrabel, de la SNCB et de HR Rail réunis. C'est un critère de représentativité égal et objectif au prorata des membres cotisants du personnel. Il n'est pas déraisonnable que, à la lumière de la promotion du dialogue social, il soit attribué également des conséquences à la

satisfaction de cette condition supplémentaire, qui ont un rapport avec le rôle que les organisations syndicales se voient effectivement attribuer dans certains des organes de dialogue social.

3. Le législateur a fait le choix dans ce projet de prévoir, dans le cadre des conflits sociaux, quelques conditions concernant le dépôt d'un préavis de grève et la participation à la concertation y succédant. Le législateur ne porte pas atteinte au droit de grève des membres ou des non-membres d'une organisation syndicale reconnue ou représentative ou d'une organisation non reconnue ou non représentative; il exige seulement que le préavis de grève soit déposé par une organisation qui est reconnue ou représentative. Le droit de grève est assurément reconnu comme droit fondamental, pour chaque membre du personnel, quelle que soit sa position juridique (statutaire ou non statutaire); il ne s'agit cependant pas d'un droit absolu. La section de législation du Conseil d'État a d'ailleurs indiqué correctement dans son avis que le droit de grève peut être sujet à différentes limitations (p. 25). Le droit de grève est en effet important pour la liberté d'association et la liberté syndicale en particulier. Cela n'implique toutefois pas qu'il soit impossible d'apporter certaines limites à ce droit de grève. Ci-après, il est expliqué, comme demandé dans l'avis de la section de législation du Conseil d'État (p. 25), que les conditions déterminées par le projet sont entièrement en ligne avec les limites autorisées par la Charte Sociale Européenne Révisée (CSER) et la Convention Européenne des Droits de l'Homme (CEDH) et la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme.

Il est utile de rappeler avant tout que la CSER (à l'article 6) reconnaît le droit de grève ' en vue d'assurer l'exercice effectif du droit de négociation collective '. Le lien qui est ainsi établi entre la concertation collective et la grève est clair : le droit de grève est un droit fonctionnel. Il n'est donc pas déraisonnable de reconnaître également ce lien pour ce qui concerne le droit de grève au sein des Chemins de fer belges.

Les conditions pour pouvoir limiter le droit de grève peuvent être reprises comme suit :

- . être prévues par la loi;
- . poursuivre un but légitime (par ex. la protection des droits et des libertés d'autrui);
- . être nécessaires dans une société démocratique.

Les autres sources de droit (internationales) (que la CSER et la CEDH) n'imposent aucune conditions plus strictes aux limitations autorisées du droit de grève.

En ce qui concerne la première condition, il ne peut y avoir aucun doute sur le fait qu'elle est satisfaite. C'est la loi même qui détermine de manière claire quelles organisations peuvent déposer un préavis. Les éventuelles dispositions contraires dans le statut syndical sont laissées de côté, en application des articles 68, §§ 1er et 2 et 78, §§ 1er et 2 de la loi du 23 juillet 1926. Les dispositions du statut syndical et du statut du personnel qui règlent les conséquences des grèves qui n'ont pas été précédées d'un préavis ou qui n'ont pas été correctement précédées d'un préavis, seront d'application au cas où une telle grève se produirait (Voy. Conseil d'État, 31 mars 2014, n° 226.96, 24.5).

Le but légitime qui est visé par la limitation est la protection des droits et libertés d'autrui. Les droits et libertés d'autrui, dont le projet vise la protection, sont divers. Dans la mesure où la grève présente un caractère transfrontalier, il s'agit des libertés européennes, pour lesquelles il peut également être renvoyé à la limitation reprise à l'article 28 de la Charte des Droits Fondamentaux de l'UE. Le droit à la mobilité doit également être mentionné (voy. par ex. l'arrêt du Conseil d'Etat du 31 mars 2014, n° 226.961). Au vu de l'intérêt grandissant pour les transports et, en particulier, pour les transports en commun, on peut relier la possibilité d'utiliser les transports en commun en vue de se déplacer (entre autres vers le travail) au droit de mener une vie conforme à la dignité humaine tel que garanti par l'article 23 de la Constitution. Enfin, il peut encore être renvoyé au droit au travail, tel que protégé par l'article 1.2 de la CSER et au droit à la protection d'un environnement sain (voy. art. 23.1° de la Constitution).

La limitation est en outre nécessaire dans une société démocratique. Cette limitation implique un test de proportionnalité, en vertu duquel il ne faut pas oublier que la limitation dans ce projet n'aura pas pour conséquence de rendre impossible les grèves au sein des Chemins de fer belges. Une grève, qui est annoncée par une organisation syndicale représentative ou reconnue, restera toujours possible. Tous les membres du personnel peuvent - légitimement - participer à une telle grève, qu'il soit membre d'une organisation syndicale représentative ou reconnue, ou pas. La seule chose qui est limitée, c'est que seule une organisation qui est reconnue ou représentative peut déposer un préavis de grève et peut participer à la concertation y succédant.

Cette limitation est raisonnablement justifiée à la lumière des buts légitimes repris ci-dessus. Eu égard à la nature fonctionnelle du droit de grève, notamment en vue des négociations collectives, il n'est pas déraisonnable que le préavis de grève soit réservé à ces organisations qui font effectivement partie du dialogue social et avec qui la négociation prend donc effectivement place. Il n'existe effectivement pas d'obligation dans le chef de l'employeur ni dans celui des Chemins de fer belges de laisser participer toutes les organisations syndicales au dialogue social. La Cour constitutionnelle a d'ailleurs déjà accepté un tel raisonnement dans l'arrêt du 17 septembre 2014 (C. const., 17 septembre 2014, n° 120/2014) concernant la composition de la Commission paritaire nationale (des Chemins de fer belges). Les organisations qui sont représentatives ou reconnues, sont présentes dans les organes de dialogue social; il n'est donc apporté aucune modification à leurs possibilités de faire grève. La grève n'est en outre jamais une fin en soi, mais doit être utilisée en vue des négociations collectives. Les Chemins de fer belges connaissent une panoplie d'organes et de mécanismes en vue d'éviter des interruptions de travail. De ce point de vue, la limitation du droit de grève n'est pas non plus déraisonnable.

En imposant la condition que l'organisation qui dépose le préavis soit représentative ou reconnue, il est également instauré, de manière indirecte, un support suffisant pour une grève, au vu de l'impact énorme sur les droits et libertés d'autrui. Il n'est pas déraisonnable de ne pas autoriser de grèves qui partent d'un intérêt limité et spécifique d'un groupe de membres du personnel limité mais qui cependant ont un impact énorme et disproportionné sur les droits et libertés d'autrui.

Avec cela, il est suffisamment expliqué pourquoi le projet peut apporter certaines limitations procédurales au droit de grève. Il peut en outre être encore ajouté que les organisations syndicales qui ne sont ni reconnues ni représentatives ne sont nullement empêchées de se manifester en tant que syndicat et d'intervenir pour les intérêts de leurs membres et par ex. de mettre sur le tapis des sujets/problèmes spécifiques qui impactent leurs membres.

4. Le projet corrige enfin une imprécision dans la définition de 'organisation représentative' qui était reprise dans le précédent projet qui avait été déposé auprès de la section de législation, en ce sens que sous ce terme sont également comprises les organisations syndicales qui sont affiliées à ou font partie d'une dite organisation interprofessionnelle, qui sont également représentées au sein d'Infrabel, de la SNCB ou de HR Rail. Cette rectification n'a d'ailleurs aucune conséquence sur la manière dont l'article 116 de la loi du 23 juillet 1926 est appliqué depuis le 1er janvier 2014 » (*ibid.*, pp. 9-15).

B.3.3.2. En ce qui concerne les élections sociales prévues par les articles 18, 24 et 25 de la loi du 3 août 2016, il a été exposé :

« Les organes de dialogue social relatif au bien-être au travail ainsi que les organes de dialogue social régional sont, au vu de leurs compétences, les organes par excellence qui ont les contacts avec le terrain et les membres du personnel qui sont sur les lieux de travail.

Afin de laisser jouer complètement la démocratie interne, la composition de ces organes sera dans le futur découplée du renouvellement de la Commission Paritaire Nationale et, en ce qui concerne les représentants du personnel, des élections sociales seront organisées pour les Comités d'Entreprise, les Comités PPT et les Commissions paritaires Régionales, et ce par analogie au secteur privé.

La procédure électorale, la procédure préliminaire à celle-ci et le nombre de mandats disponibles feront l'objet d'une négociation au sein de la Commission Paritaire Nationale. Lorsqu'au sein de la Commission Paritaire Nationale, la majorité de deux tiers n'est pas atteinte pour fin 2016, le Roi prendra l'initiative.

Les Cours et tribunaux du travail belges sont compétents pour se prononcer sur les litiges relatifs à ces élections sociales.

Afin de donner suffisamment de temps aux sociétés des Chemins de fer belges de se familiariser avec cette procédure et de se préparer, un délai raisonnable est prévu pour satisfaire à cette obligation. Les élections sociales seront organisées pour la première fois en 2018 et ensuite - en même temps que les élections sociales dans le secteur privé - tous les quatre ans à partir de 2024 » (*ibid.*, pp. 16-17).

B.3.3.3. Le ministre de la Mobilité, chargé de Belgocontrol et de la Société nationale des Chemins de fer belges, a exposé :

« Le projet de loi tend également à procéder à une redéfinition des organisations syndicales participant à la concertation paritaire ainsi qu'à la concertation en cas de conflits sociaux, et qui participeront également aux élections sociales.

Au sein des chemins de fer, uniquement des organisations syndicales *représentatives* ou *reconnues* participeraient dorénavant encore aux procédures usuelles de négociation et de concertation ainsi qu'aux procédures de préavis et de concertation à l'occasion de conflits sociaux.

Seules les organisations syndicales représentées au sein d'Infrabel, de la SNCB et de HR Rail et faisant partie d'une organisation interprofessionnelle représentée au sein du Conseil national du travail seraient considérées comme représentatives.

Dans la mesure où, en plus de ces conditions, le nombre d'affiliés atteindra au moins 10 pour cent de l'effectif total du personnel, on parlera d'une organisation syndicale *reconnue*.

L'objectif est de faire participer dorénavant les organisations représentatives aux réunions des groupes de travail créés au sein de la Commission paritaire nationale et de donner ainsi à *toutes* les organisations représentatives et reconnues la possibilité de prendre part aux débats préparatoires et d'exprimer ainsi leur voix en connaissance de cause en commission paritaire nationale.

Notamment aussi à la demande du Conseil d'État, le projet de loi accorde une grande attention à l'argumentation juridique de cette proposition. Ainsi, l'exposé des motifs explique que le choix de cette redéfinition est totalement conforme à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle.

La définition légale qui a été retenue pour désigner une organisation professionnelle 'représentative' et 'reconnue' garantit un dispositif qui respecte le principe d'égalité.

La garantie est ainsi donnée que le dialogue social se déroulera de manière efficace, en prenant en compte les intérêts des travailleurs en général et dans le respect de l'unité du statut du personnel.

Le dispositif n'est également pas contraire à la liberté syndicale. En effet, il est légitime d'opérer une sélection des organisations qui prendront part au dialogue social afin de promouvoir l'efficacité de celui-ci.

Le projet de loi à l'examen n'entend pas porter atteinte au droit de grève des membres ou de non-membres d'une organisation syndicale, qu'elle soit ou non représentative ou reconnue. Le droit de grève demeure reconnu comme droit fondamental, pour chaque membre du personnel (statutaire ou non statutaire).

L'objectif est uniquement de voir le préavis de grève être déposé de façon procédurale par une organisation qui soit reconnue ou représentative, ceci étant conforme à ce qui est

admis par la Charte sociale européenne révisée et la Convention européenne des Droits de l'Homme, ainsi que par la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme.

L'objectif légitime présenté comme étant conforme aux dites conventions a trait à la protection des droits et libertés des personnes autres que celles pour qui le préavis de grève présente un supposé intérêt direct. Il s'agit du droit à la mobilité, du droit au travail, *etc.*, pour autrui.

Le fait de poser comme condition qu'une organisation professionnelle qui dépose le préavis doit être représentative ou reconnue, permet de poser indirectement aussi comme condition qu'une grève doit être suffisamment soutenue, ce eu égard à l'impact énorme engendré par une grève sur les droits et libertés d'autrui.

Il n'est pas déraisonnable de ne pas autoriser des grèves qui sont inspirées par un intérêt limité et spécifique d'une frange du personnel, mais qui ont un impact énorme et disproportionné sur les droits et libertés d'autrui dans la société.

Le ministre souligne également que la redéfinition proposée n'enlève à aucune organisation professionnelle la possibilité d'agir en tant que syndicat et de défendre les intérêts des membres en faisant part de griefs potentiels auprès de la direction, et d'être également entendue à cet égard.

Le projet de loi vise par ailleurs à rationaliser les instances paritaires régionales pour le dialogue social au sein d'Infrabel, de la SNCB et de HR Rail. Ainsi, un seul organe paritaire fort sera créé par région pour les trois entreprises.

Par ailleurs, il est question de supprimer les nombreux comités paritaires régionaux des oeuvres sociales. Leurs compétences sont intégrées aux compétences des nouvelles commissions paritaires régionales.

Enfin, le ministre propose, par rapport à la loi du 23 juillet 1926, d'instaurer également des élections sociales au sein des chemins de fer. Les organes régionaux en matière de bien-être au travail et les comités paritaires régionaux me semblent être les instances par excellence pour organiser, par analogie au secteur privé, les premières élections sociales en 2018. Les instances paritaires seront chargées de prendre les décisions préparatoires à cet effet » (*Doc. parl.*, Chambre, 2015-2016, DOC 54-1889/003, pp. 4-6).

En ce qui concerne ces élections sociales, le ministre de la Mobilité a expliqué :

« Des élections sociales sont prévues pour les cinq commissions paritaires régionales (voir article 18) et certains organes chargés de la prévention et de la protection au travail, c'est-à-dire :

- les deux comités d'entreprise (un pour Infrabel et un pour la SNCB) pour la prévention et la protection au travail (voir article 24);
- les divers comités (locaux) pour la prévention et la protection au travail qui existent au sein de chaque entreprise (voir article 25).

Par contre, en ce qui concerne la Commission nationale pour la prévention et la protection au travail qui fonctionne au-dessus des deux entreprises, il n'y aura pas d'élections sociales (il s'agit ici d'une commission au même niveau que la Commission paritaire nationale, pour laquelle il n'y aura pas non plus d'élections sociales) » (*Doc. parl.*, Chambre, 2015-2016, DOC 54-1889/005, p. 3).

Interpellé par différents parlementaires, le ministre a encore répondu :

« Droit de grève

Le droit de grève est un droit individuel. On n'y touche absolument pas. Seuls les syndicats représentatifs - qui le sont également en dehors du secteur des chemins de fer - et reconnus pourront couvrir leurs affiliés en cas de préavis de grève, ce qui complique les grèves purement sectorielles. Toutes les conventions internationales sont respectées en l'espèce. Des restrictions doivent être inscrites dans la loi, poursuivre un objectif légitime et être nécessaires dans une société démocratique. Le droit de se déplacer en transports en commun est un droit fondamental qu'il convient de garantir. À cet effet, il n'est nullement contraire à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et à celle de la Cour européenne des droits de l'homme de soumettre un autre droit, tel que le droit de grève, à certaines règles.

Avis du Conseil d'Etat

Ce n'est pas le contenu, mais la motivation de l'article 12 qui a été mise en cause.

Syndicats représentatifs

Des élections constituent la meilleure manière de refléter la représentativité, laquelle est actuellement mesurée au moyen d'un système de comptage du nombre d'affiliés qui ne garantit toutefois pas l'anonymat du choix.

Syndicats reconnus

Le Syndicat libre de la Fonction publique (SLFP, d'orientation libérale) est d'ores et déjà représenté dans la commission paritaire nationale. Sa représentation est étendue à tous les groupes de travail existant au sein de cette commission sur la base de son adhésion à une organisation syndicale interprofessionnelle représentée au Conseil National du Travail (CNT).

Modèle de concertation sociale

Le ministre soutient totalement le modèle belge de concertation sociale. Le projet de loi à l'examen a uniquement pour but d'affiner l'un ou l'autre point » (*Doc. parl.*, Chambre, 2015-2016, DOC 54-1889/003, p. 19).

Quant à la recevabilité

B.4.1. La demande de suspension étant subordonnée au recours en annulation, la recevabilité de celui-ci doit être vérifiée dès l'examen de la demande de suspension.

B.4.2. La Constitution et la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle imposent à toute personne physique ou morale qui introduit un recours en annulation de justifier d'un intérêt. Ne justifient de l'intérêt requis que les personnes dont la situation pourrait être affectée directement et défavorablement par la norme attaquée.

B.5. La première partie requérante est le Syndicat indépendant pour cheminots (SIC), qui bénéficie du statut d'organisation syndicale agréée par la SNCB et qui vise à défendre les intérêts du personnel des Chemins de fer belges.

La deuxième partie requérante, l'Union nationale des services publics (UNSP), agit en qualité de fédération interprofessionnelle apolitique, dont le SIC est membre.

Les troisième à cinquième parties requérantes justifient leur intérêt à agir en leur qualité d'anciens permanents du SIC, organisation syndicale qui ne peut désormais plus recourir légalement au droit de grève, dans le cadre du processus de règlement des différends prévu au sein du groupe SNCB. Elles estiment également être empêchées d'exercer leurs activités syndicales à la suite de la dénonciation, par la SNCB, de la convention syndicale conclue avec le SIC.

B.6. Le Conseil des ministres soutient que le recours en annulation et donc la demande de suspension sont irrecevables pour défaut d'intérêt, le SIC ne démontrant pas qu'il est atteint dans des prérogatives essentielles de la liberté syndicale et les autres parties requérantes ne justifiant que d'un intérêt indirect.

B.7.1. Conformément à l'article 2, 2°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, la partie requérante devant la Cour doit être une personne physique ou morale justifiant d'un intérêt.

B.7.2. Les organisations syndicales qui sont des associations de fait n'ont, en principe, pas la capacité requise pour introduire un recours en annulation auprès de la Cour. Il en va toutefois autrement lorsqu'elles agissent dans des matières pour lesquelles elles sont légalement reconnues comme formant des entités distinctes et que, alors qu'elles sont légalement associées en tant que telles au fonctionnement des services publics, les conditions mêmes de leur association à ce fonctionnement sont en cause.

B.7.3. Dans la mesure où elles agissent en annulation de dispositions qui ont pour effet d'affecter leurs prérogatives, de telles organisations doivent être assimilées à une personne pour l'application de l'article 2, 2°, de la loi spéciale précitée.

B.8.1. En l'espèce, la première partie requérante est une organisation syndicale agréée par la SNCB, et a pour objet de défendre les intérêts professionnels, économiques et sociaux de tous les membres du personnel qu'elle représente.

Lorsqu'une disposition législative privilégie certaines catégories d'organisations syndicales, les autres organisations syndicales ont un intérêt suffisamment direct à attaquer cette disposition.

La disposition attaquée, qui, contrairement à la réglementation antérieure, réserve certaines prérogatives syndicales aux seules organisations syndicales représentatives et reconnues, est susceptible d'affecter directement et défavorablement une organisation syndicale agréée, telle que la première partie requérante, qui ne remplit pas les conditions de reconnaissance et de représentativité telles qu'elles sont définies dans la disposition attaquée, et qui par conséquent est privée, par cette disposition, de certaines prérogatives syndicales.

B.8.2. Pour le surplus, l'examen de l'exception d'irrecevabilité soulevée par le Conseil des ministres, en ce que le SIC ne serait pas atteint dans des prérogatives essentielles de la

liberté syndicale, se confond avec celui du préjudice grave difficilement réparable et du caractère sérieux des moyens.

B.8.3. Dès lors que la première partie requérante justifie d'un intérêt suffisant au recours, il n'est pas nécessaire d'examiner si les autres parties requérantes justifient également d'un intérêt à poursuivre l'annulation de la disposition attaquée.

B.9. L'examen limité de la recevabilité du recours en annulation auquel la Cour a pu procéder dans le cadre de la demande de suspension ne fait pas apparaître que le recours en annulation - et donc la demande de suspension - doive être considéré comme irrecevable.

Quant à l'étendue de la demande de suspension

B.10.1. La Cour doit déterminer l'étendue du recours en annulation - et donc de la demande de suspension - à partir du contenu de la requête et en particulier sur la base de l'exposé des moyens. La Cour limite son examen aux dispositions contre lesquelles des moyens sont dirigés.

B.10.2. Il ressort de l'exposé des moyens que les griefs des parties requérantes concernent uniquement les points 3° et 4° de l'article 114/1, alinéa 1er, de la loi du 23 juillet 1926, inséré par la disposition attaquée, en ce qu'ils excluent les organisations syndicales agréées de la participation à la procédure de préavis et de concertation à l'occasion de conflits sociaux conformément au statut syndical des Chemins de fer belges (3°) et aux élections sociales visées aux articles 126/2, 145, § 2, et 146 de la loi du 23 juillet 1926 (4°).

Par contre, les parties requérantes ne critiquent pas les deux premiers points de l'article 114/1, alinéa 1er, de la loi du 23 juillet 1926, inséré par la disposition attaquée, en ce qu'ils excluent les organisations syndicales agréées des procédures de négociation et de concertation visées, respectivement, aux articles 75 et 76 de la loi du 23 juillet 1926. Ces articles, insérés par l'arrêté royal du 11 décembre 2013 « relatif au personnel des Chemins de fer belges », concernent, respectivement, une proposition de modification du statut du

personnel, du statut syndical ou de la réglementation en matière de « Prestations et repos », ou de la réglementation du personnel à l'exclusion des règlements relatifs à la carrière administrative et pécuniaire du personnel cadre. En réservant ces prérogatives aux seules organisations syndicales représentatives et reconnues, les points 1° et 2° de l'article 114/1, alinéa 1er, attaqué, confirment en effet dans la disposition attaquée le régime qui existait déjà auparavant et que les parties requérantes ne remettent pas en cause.

B.10.3. La Cour limite dès lors son examen dans cette mesure.

B.11.1. Le Conseil des ministres soulève par ailleurs l'incompétence de la Cour pour contrôler la convention syndicale conclue entre la SNCB et le SIC ou les conséquences découlant de la fin de cette convention.

B.11.2. Les parties requérantes se réfèrent en effet aux conséquences découlant de la dénonciation, par la SNCB, de la convention syndicale conclue le 19 mars 2010 entre la SNCB et le SIC. Cette convention visait à permettre au SIC d'exercer sa mission de façon satisfaisante, en mettant à sa disposition des moyens matériels et humains - trois membres du personnel statutaire détachés, qui sont les troisième à cinquième requérants -, et en octroyant au SIC une dotation calculée sur le nombre présumé de ses affiliés.

Cette convention syndicale, conclue pour une durée de deux ans à partir du 1er janvier 2009, a été reconduite tacitement jusqu'à sa dénonciation par la SNCB par un courrier recommandé du 2 juin 2015, produisant ses effets le 31 décembre 2015. En raison de la fin de cette convention, la SNCB a, par deux courriers du 3 mars 2016 et du 18 juillet 2016, informé le SIC que tous les frais liés à ses activités syndicales lui seront désormais facturés; par courrier du 19 septembre 2016, la SNCB a également réclamé au SIC une liste du matériel informatique qu'elle avait mis à sa disposition et qu'elle souhaite récupérer.

B.11.3. Etant donné que la dénonciation, par la SNCB, de la convention du 19 mars 2010 conclue entre la SNCB et le SIC est antérieure à l'entrée en vigueur de la disposition attaquée, elle ne peut pas être considérée comme un effet de la disposition attaquée.

Cette convention peut néanmoins être prise en compte comme un élément de l'exposé des faits de la requête, participant à la compréhension du contexte factuel du recours et de la demande de suspension.

B.11.4. Pour le surplus, contrairement à ce que soulève le Conseil des ministres, il n'est pas demandé à la Cour de se prononcer sur la compatibilité de cette convention avec les normes de référence invoquées dans les moyens, ce qui ne relèverait d'ailleurs pas de ses compétences.

Quant aux conditions de la suspension

B.12. Aux termes de l'article 20, 1^o, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, deux conditions de fond doivent être remplies pour que la suspension puisse être décidée :

- des moyens sérieux doivent être invoqués;
- l'exécution immédiate de la règle attaquée doit risquer de causer un préjudice grave difficilement réparable.

Les deux conditions étant cumulatives, la constatation que l'une de ces deux conditions n'est pas remplie entraîne le rejet de la demande de suspension.

En ce qui concerne le risque de préjudice grave difficilement réparable

B.13. La suspension par la Cour d'une disposition législative doit permettre d'éviter que l'application immédiate des normes attaquées risque de causer aux parties requérantes un préjudice grave, qui ne pourrait être réparé ou qui pourrait difficilement l'être en cas d'annulation de ces normes.

B.14. Il ressort de l'article 22 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 que, pour satisfaire à la seconde condition de l'article 20, 1^o, de cette loi, la personne qui forme une demande de suspension doit exposer, dans sa requête, des faits concrets et précis qui prouvent à suffisance que l'application immédiate des dispositions dont elle demande l'annulation risque de lui causer un préjudice grave difficilement réparable.

Cette personne doit notamment faire la démonstration de l'existence du risque de préjudice, de sa gravité et de son lien avec l'application des dispositions attaquées.

B.15.1. Les parties requérantes allèguent, au titre de risque de préjudice grave difficilement réparable, que la viabilité du SIC comme syndicat est en jeu. En effet, le SIC serait, par la disposition attaquée, privé de l'essence même de ses prérogatives syndicales, puisqu'il ne peut plus déposer un préavis de grève et participer à la procédure de concertation en cas de conflits sociaux, ou participer aux élections sociales en présentant des candidats.

N'étant plus en mesure de défendre utilement les intérêts de ses membres, le SIC risquerait dès lors de perdre un nombre important, voire la totalité, de ses affiliés, et, partant, des cotisations qui lui permettent d'exister. Ce préjudice grave ne serait pas susceptible d'être réparé par l'arrêt d'annulation puisqu'il concerne la confiance même des travailleurs dans la capacité de leur organisation syndicale à assurer utilement la défense de leurs intérêts.

B.15.2. Les parties requérantes constatent en outre que, à la suite de la dénonciation, par la SNCB, de la convention conclue avec le SIC, les troisième à cinquième parties requérantes sont dans l'incapacité d'exercer leurs missions syndicales.

B.16. Le Conseil des ministres soutient que le préjudice allégué par les parties requérantes est hypothétique et n'est pas difficilement réparable en ce qui concerne le risque pour la survie du SIC, et n'est pas immédiat en ce qui concerne les élections sociales. Pour le surplus, le préjudice allégué découlerait uniquement de la fin de la convention syndicale conclue entre le SIC et la SNCB, et non de la disposition attaquée.

B.17. Pour pouvoir déterminer l'existence du préjudice grave et difficilement réparable en ce qui concerne l'exclusion du SIC de la participation à la procédure de préavis et de concertation à l'occasion de conflits sociaux conformément au statut syndical des Chemins de fer belges (article 114/1, alinéa 1er, 3°) et de la participation aux élections sociales visées aux articles 126/2, 145, § 2, et 146 (article 114/1, alinéa 1er, 4°), il convient d'examiner les effets de la disposition attaquée, au regard notamment du régime et des prérogatives existant antérieurement pour les organisations syndicales agréées.

B.18.1. La disposition attaquée définit désormais dans la loi les organisations syndicales « représentatives » et les organisations syndicales « reconnues », auxquelles elle réserve les prérogatives visées dans le nouvel article 114/1, alinéa 1er, de la loi du 23 juillet 1926, dont sont par conséquent exclues les organisations syndicales « agréées ».

Comme il est dit en B.10, l'article 114/1, alinéa 1er, 1° et 2°, de la loi du 23 juillet 1926 se limite à confirmer, dans le texte de la loi, le régime existant antérieurement et qui n'est pas critiqué par les parties requérantes dans le cadre de la présente demande de suspension.

B.18.2. Comme il est dit en B.2, avant l'adoption de la disposition attaquée, la définition et les prérogatives des différentes organisations syndicales dans les Chemins de fer n'étaient pas régies par la loi, mais résultaient essentiellement du Statut du personnel et du RGPS - Fascicule 548 de la SNCB.

La combinaison de ces textes fait apparaître qu'avant l'adoption de la disposition attaquée, la règle était que le SIC bénéficiait, en qualité d'organisation syndicale agréée, des mêmes prérogatives que celles des organisations reconnues, sous réserve qu'il n'avait pas de délégué permanent et, ne siégeant pas dans la Commission paritaire nationale, ne bénéficiait pas d'une représentation garantie dans les autres organes de dialogue social.

B.18.3. La possibilité pour le SIC de participer, en qualité d'organisation syndicale agréée, à la procédure de préavis et de concertation à l'occasion des conflits sociaux était expressément prévue par le paragraphe 98 (partie VI « Activités syndicales » du chapitre X « Interruptions de travail ») du RGPS – Fascicule 548, qui dispose :

« 1. Traitement des problèmes sociaux locaux

En cas de problèmes sociaux locaux :

- les trois sociétés des Chemins de fer belges et les organisations reconnues doivent entreprendre les efforts nécessaires pour s'informer et se consulter mutuellement. Si un indice de mécontentement local d'un groupe d'agents sur le terrain survient, qu'elle qu'en soit l'origine, la hiérarchie directe du ou des services en cause entreprendra un dialogue adéquat avec les organisations reconnues afin d'éviter un conflit social ou les organisations reconnues peuvent prendre contact avec la ligne hiérarchique;

- en second ressort, si nécessaire, les parties intéressées pourront faire appel à l'intervention du représentant du directeur général HR Rail. Immédiatement, ce dernier mettra sur pied une procédure de conciliation en invitant les représentants des organisations reconnues et leurs conseillers techniques. Il s'assurera que le responsable HR de la société concernée, le directeur général HR Rail et le président du bureau de conciliation soient informés des événements. Le directeur général HR Rail mettra tout en œuvre pour lui fournir l'appui nécessaire;

- en cas de modification structurelle des prestations de service et compte tenu des délais prévus dans le présent accord social, une concertation paritaire sera organisée à temps de sorte que, si elle devait échouer, la procédure normale prévue en cas de préavis de grève puisse être suivie.

2. Procédure de la sonnette d'alarme

Les relations entre les organisations représentant le personnel et la hiérarchie sont réglées par le présent fascicule. L'intervention des organisations reconnues est admise à toute échelle de la hiérarchie.

Les demandes formulées par les représentants du personnel sont traitées au sein des réunions paritaires existantes entre la direction concernée et les organisations syndicales.

Au cas où la demande n'aboutit pas à un accord, les intéressés peuvent demander que le sujet soit traité par l'entité concernée et par le directeur général HR Rail qui prendra une initiative dans les trois jours ouvrables, afin d'éviter que le dépôt d'un préavis de grève soit l'unique moyen pour les représentants du personnel d'être entendus par la direction.

3. Le préavis de grève

En cas de conflit social persistant, et si la médiation telle que prévue aux points 1 et 2 n'a donné aucun résultat, un préavis de grève peut être déposé par écrit.

Un préavis de grève, émanant d'une organisation syndicale, n'est recevable que si les conditions suivantes sont réunies :

- il émane des instances nationales des organisations syndicales reprises en annexe au présent fascicule;

- il est daté et signé par le président de l'organisation syndicale, ou par son représentant national, qui signe pour lui, et envoyé par lettre recommandée, en respectant un délai minimum de 8 jours ouvrables, au président du conseil d'administration de HR Rail avec copie aux présidents des Comités de direction d'Infrabel et de la SNCB et au directeur général HR Rail. A côté de cela, il est aussi envoyé simultanément par courrier électronique aux destinataires susmentionnés. La validité du préavis de grève expire au premier jour de grève annoncé. Il peut être dérogé au délai de préavis si un préavis de grève s'inscrit dans et se limite à un préavis de grève émanant d'une organisation nationale, et interprofessionnelle représentée auprès du CNT ou du CCE auquel l'organisation concernée est affiliée;

- le préavis de grève doit être motivé, décrire clairement les griefs et/ou les revendications et mentionner précisément à quel(le)(s) entité(s), direction(s) et groupe(s) de personnel il s'applique, ainsi que le moment et l'endroit où les interruptions de travail interviendront.

Compte tenu de la nature du conflit, le directeur général HR Rail ou son représentant organisera, au plus tard 3 jours ouvrables après réception de la notification écrite du préavis de grève, une réunion du bureau de conciliation. A cette occasion, les organisations reconnues peuvent se faire accompagner par des conseillers techniques.

Le comité de pilotage peut également intervenir sur convocation de son président ou sur demande de l'une des parties, pourvu que cette démarche survienne suffisamment à temps et tôt pour encore permettre une médiation sérieuse.

Toutes les parties impliquées dans cette concertation entreprendront les démarches nécessaires afin d'éviter toute interruption de travail et de trouver une solution acceptable. Dans le cadre de cette négociation, la mise à exécution du préavis fait l'objet, 48 heures à l'avance au moins, d'une communication écrite obligatoire comportant toute l'information nécessaire quant à la nature, l'endroit et le moment de l'interruption de travail.

Si, dans le cours de la négociation, les trois sociétés des Chemins de fer belges avancent une proposition concrète jugée consensuellement constructive, la durée de validité du préavis peut être prolongée le temps nécessaire à l'examen de la proposition.

En cas de conflit social persistant, la procédure de conciliation peut être enclenchée, conformément à la Partie V du présent fascicule.

4. Légitimité des actions sociales

Après consultation du responsable HR de(s) l'entité(s) concernée(s), le directeur général HR Rail peut accepter une action sociale s'il s'agit d'une réaction émotionnelle à une situation exceptionnelle, et pour autant qu'elle réponde à certaines conditions, à savoir :

- elle résulte de circonstances imprévisibles ou imprévues, à considérer comme cas de force majeure;
- elle est limitée dans sa durée;
- elle se limite aux agents directement concernés;
- un dialogue avec les représentants des organisations reconnues concernées n'a pas encore débuté;
- la sécurité du personnel ou des voyageurs n'est pas compromise.

Chaque interruption de travail dans le cadre d'une action sociale qui ne répond pas aux conditions de préavis et de concertation ou qui, conformément aux dispositions précitées n'est pas acceptée par le directeur général HR Rail, sera considérée comme une absence injustifiée.

La décision motivée y afférente sera préalablement communiquée aux organisations reconnues pour information.

5. Les procédures prévues valent également pour les organisations syndicales agréées et s'appliquent à l'ensemble du personnel ».

Le Conseil des ministres a indiqué que le paragraphe 98 du RGPS – Fascicule 548 n'a pas encore été adapté formellement, à la suite de l'adoption de la disposition attaquée.

B.18.4. Il ressort de ce qui précède, comme le souligne la section de législation du Conseil d'Etat dans son avis cité en B.3.2, que les organisations syndicales agréées telles que la première partie requérante disposaient, avant l'adoption de la disposition attaquée, de la possibilité de participer à la procédure de préavis et de concertation à l'occasion de conflits sociaux conformément au statut syndical des Chemins de fer belges.

Les organisations syndicales agréées telles que la première partie requérante disposaient donc, avant l'adoption de la mesure attaquée, du droit de participer au processus d'enclenchement d'une grève, ainsi qu'aux négociations avec l'employeur en vue de mettre fin à ce mouvement de contestation. Ces organisations syndicales agréées étaient ainsi traitées de manière identique aux autres organisations syndicales, en ce qui concerne les procédures de concertation préalables et postérieures au dépôt d'un préavis de grève.

B.19. Par ailleurs, la loi du 3 août 2016 instaure des élections sociales pour les commissions paritaires régionales (article 126/2 de la loi du 23 juillet 1926), les comités pour

la prévention et la protection au travail (comités PPT) (article 145, § 2) et les comités d'entreprise pour la prévention et la protection au travail (article 146).

Les organisations syndicales agréées ne peuvent toutefois pas, en vertu de la disposition attaquée, participer à ces élections sociales. Partant, elles ne peuvent pas présenter de listes de candidats appelés à être désignés par des élections sociales pour représenter les travailleurs dans ces organes de dialogue social.

B.20. La mesure attaquée prive dès lors la première partie requérante d'une prérogative dont elle disposait avant son entrée en vigueur, à savoir la possibilité de participer à la procédure de préavis et de concertation à l'occasion de conflits sociaux, ainsi que d'une prérogative nouvellement créée par la loi du 3 août 2016, à savoir la participation aux élections sociales visées aux articles 126/2, 145, § 2, et 146 de la loi du 23 juillet 1926.

B.21.1. Sans qu'il soit besoin d'examiner, au stade de l'examen du préjudice grave difficilement réparable, si les prérogatives précitées sont essentielles pour l'activité d'une organisation syndicale, et particulièrement à l'égard d'une organisation syndicale agréée, il convient de constater que l'exclusion de ces prérogatives est de nature à générer, pour la première partie requérante, un préjudice grave difficilement réparable. La circonstance que les organisations syndicales agréées conservent certaines prérogatives syndicales n'est pas de nature à changer cette conclusion.

En l'absence de possibilité de participer à la procédure de préavis et de concertation à l'occasion de conflits sociaux, la première partie requérante est en effet privée, dès l'entrée en vigueur de la mesure attaquée, de la possibilité d'être prise en compte, comme telle, en qualité d'interlocuteur dans le cadre d'une grève. Le SIC est ainsi privé de la possibilité de mener, légitimement, des actions collectives. Le préjudice découlant de l'absence de possibilité, en raison de l'application immédiate de la loi, de mener une action collective est, pour un syndicat, un préjudice grave.

En étant, en outre, exclues de la possibilité de présenter des candidats aux élections sociales, les organisations syndicales agréées sont de plus empêchées de participer à un processus démocratique de désignation des représentants des travailleurs.

B.21.2. La démonstration que doit apporter le demandeur en suspension ne concerne par ailleurs que l'existence d'un risque de préjudice et non l'existence d'un préjudice établi.

En l'espèce, l'exclusion des prérogatives visées à l'article 114/1, alinéa 1er, 3° et 4°, attaqué risque de porter sérieusement atteinte à la confiance des travailleurs dans la capacité du SIC de défendre leurs intérêts auprès de leur employeur.

Rien ne permet de contester que cette perte de confiance serait de nature à causer immédiatement, dès que les affiliés réaliseraient la perte de ces prérogatives syndicales, une désaffiliation des travailleurs, cette perte d'affiliés constituant, pour un syndicat, un préjudice grave.

Le risque de préjudice lié à des désaffiliations et à la perte de cotisations en découlant est d'autant plus grave qu'il concerne une organisation syndicale qui n'est pas considérée comme « reconnue » ou « représentative », et dont le bon fonctionnement risque dès lors davantage d'être mis en péril par des variations de circonstances ou de régime juridique.

B.21.3. Si la fin de la convention syndicale conclue entre la SNCB et le SIC ne peut être considérée comme un effet de la disposition attaquée, de sorte que les conséquences préjudiciables pour le SIC et les troisième à cinquième requérants découlant de la fin de cette convention ne peuvent pas être imputées à la disposition attaquée, le risque de préjudice grave et difficilement réparable découlant de la disposition attaquée doit toutefois être apprécié concrètement au regard de l'ensemble du contexte factuel.

La convention révèle par ailleurs que, durant plusieurs années, la SNCB a souhaité réserver au SIC un régime syndical particulier par le biais d'une convention librement conclue avec le SIC.

B.21.4. Quant à l'argument pris de l'absence d'immédiateté du risque de préjudice en ce qui concerne les élections sociales, avancé par le Conseil des ministres, il ne peut davantage être suivi.

En effet, même si les élections sociales instituées par la loi du 3 août 2016 et visées aux articles 126/2, 145, § 2, et 146 de la loi du 23 juillet 1926, ne seront organisées pour la première fois qu'en 2018, elles doivent toutefois, comme le prévoient les articles précités, être organisées au préalable par l'élaboration d'une procédure électorale et d'une procédure préliminaire et la détermination du nombre de mandats disponibles. Cette procédure préalable doit être adoptée en Commission paritaire nationale pour le 31 décembre 2016, ou, à défaut d'accord, par arrêté délibéré en Conseil des ministres.

L'élaboration de l'ensemble de cette procédure préalable à l'organisation des élections sociales de 2018 suppose dès lors de tenir compte des organisations syndicales qui pourront, le cas échéant, présenter des candidats. La suspension de la disposition attaquée aurait ainsi pour effet que, dans le cadre de l'élaboration de la procédure préalable aux élections sociales, la première partie requérante ne pourrait pas être considérée comme exclue du droit de présenter des listes de candidats, dans le cadre des élections sociales visées aux articles 126/2, 145, § 2, et 146 de la loi du 23 juillet 1926.

B.21.5. En privant les organisations syndicales agréées tant de la possibilité de participer à la procédure de préavis et de concertation à l'occasion de conflits sociaux que de la possibilité de participer aux élections sociales visées aux articles 126/2, 145, § 2, et 146 de la loi du 23 juillet 1926, la mesure attaquée cause directement à la première partie requérante un préjudice grave qui n'est pas susceptible d'être réparé par une éventuelle annulation de l'article 12 attaqué.

En ce qui concerne le caractère sérieux des moyens

B.22.1. Le premier moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 27 de la Constitution, avec les articles 11 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec les articles 5 et 6 de la Charte sociale européenne révisée.

Les parties requérantes critiquent la différence de traitement entre différentes organisations syndicales, s'agissant de la participation à la procédure de préavis et de concertation à l'occasion de conflits sociaux conformément au statut syndical des Chemins de fer belges, et de la participation aux élections sociales, dès lors que seules les organisations syndicales représentatives et reconnues peuvent participer à cette procédure et présenter des candidats aux élections sociales.

B.22.2. Le second moyen est pris de la violation des articles 23 et 27 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6 de la Charte sociale européenne révisée, avec l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 28 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, avec l'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et avec les articles 3 et 10 de la Convention n° 87 de l'Organisation internationale du Travail concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical.

Les parties requérantes critiquent une atteinte à la liberté syndicale en ce que la mesure attaquée réserve certaines prérogatives essentielles, dont le droit de grève, aux seules organisations syndicales représentatives et reconnues. De la sorte, les autres organisations syndicales, dont celles qui sont agréées, seraient privées de la possibilité de défendre effectivement les intérêts de leurs membres, en méconnaissance du pluralisme syndical et de l'interdiction des accords de monopole syndical.

B.22.3. Dès lors que les deux moyens développent, sous différents aspects, un seul et même grief concernant une atteinte à la liberté syndicale, la Cour examine les deux moyens ensemble.

B.23. Le moyen sérieux ne se confond pas avec le moyen fondé.

Pour qu'un moyen soit considéré comme sérieux au sens de l'article 20, 1°, de la loi spéciale sur la Cour constitutionnelle, il ne suffit pas qu'il ne soit pas manifestement non fondé au sens de l'article 72, mais il faut aussi qu'il revête une apparence de fondement au terme d'un premier examen des éléments dont la Cour dispose à ce stade de la procédure.

B.24.1. L'article 23 de la Constitution dispose :

« Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.

A cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice.

Ces droits comprennent notamment :

1° le droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle dans le cadre d'une politique générale de l'emploi, visant entre autres à assurer un niveau d'emploi aussi stable et élevé que possible, le droit à des conditions de travail et à une rémunération équitables, ainsi que le droit d'information, de consultation et de négociation collective;

[...] ».

L'article 27 de la Constitution dispose :

« Les Belges ont le droit de s'associer; ce droit ne peut être soumis à aucune mesure préventive ».

B.24.2. L'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« 1. Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts.

2. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. Le présent article n'interdit pas que des restrictions légitimes soient imposées à l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'Etat ».

L'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme garantit l'interdiction de discrimination dans la jouissance des droits et libertés reconnus par la Convention.

B.24.3. Les articles 5 et 6 de la Charte sociale européenne révisée, qui protègent le droit syndical et le droit de négociation collective, disposent :

« Article 5 – Droit syndical

En vue de garantir ou de promouvoir la liberté pour les travailleurs et les employeurs de constituer des organisations locales, nationales ou internationales, pour la protection de leurs intérêts économiques et sociaux et d'adhérer à ces organisations, les Parties s'engagent à ce que la législation nationale ne porte pas atteinte, ni ne soit appliquée de manière à porter atteinte à cette liberté. La mesure dans laquelle les garanties prévues au présent article s'appliqueront à la police sera déterminée par la législation ou la réglementation nationale. Le principe de l'application de ces garanties aux membres des forces armées et la mesure dans laquelle elles s'appliqueraient à cette catégorie de personnes sont également déterminés par la législation ou la réglementation nationale.

Article 6 – Droit de négociation collective

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

1 à favoriser la consultation paritaire entre travailleurs et employeurs;

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

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

et reconnaissent :

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

L'annexe à la Charte, qui « fait partie intégrante de celle-ci », prévoit que chaque Partie contractante peut, en ce qui la concerne, réglementer l'exercice du droit de grève par la loi, pourvu que toute autre restriction éventuelle à ce droit puisse être justifiée aux termes de l'article G. L'article G de la Charte prévoit qu'aucune restriction ne peut être imposée, à l'exception de celles prescrites par la loi et qui sont nécessaires, dans une société

démocratique, pour garantir le respect des droits et des libertés d'autrui ou pour protéger l'ordre public, la sécurité nationale, la santé publique ou les bonnes mœurs. Ces restrictions ne peuvent être appliquées que dans le but pour lequel elles ont été prévues.

B.24.4. L'article 28 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, intitulé « Droit de négociation et d'actions collectives », dispose :

« Les travailleurs et les employeurs, ou leurs organisations respectives, ont, conformément au droit communautaire et aux législations et pratiques nationales, le droit de négocier et de conclure des conventions collectives aux niveaux appropriés et de recourir, en cas de conflits d'intérêts, à des actions collectives pour la défense de leurs intérêts, y compris la grève ».

B.24.5. L'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques dispose :

« 1. Toute personne a le droit de s'associer librement avec d'autres, y compris le droit de constituer des syndicats et d'y adhérer pour la protection de ses intérêts.

2. L'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui sont nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique, de l'ordre public, ou pour protéger la santé ou la moralité publiques ou les droits et les libertés d'autrui. Le présent article n'empêche pas de soumettre à des restrictions légales l'exercice de ce droit par les membres des forces armées et de la police.

3. Aucune disposition du présent article ne permet aux Etats parties à la Convention de 1948 de l'Organisation internationale du Travail concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical de prendre des mesures législatives portant atteinte - ou d'appliquer la loi de façon à porter atteinte - aux garanties prévues dans ladite convention ».

B.24.6. Les articles 3 et 10 de la Convention n° 87 de l'Organisation internationale du Travail « concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical », approuvée par la loi du 13 juillet 1951, disposent :

« Article 3

1. Les organisations de travailleurs et d'employeurs ont le droit d'élaborer leurs statuts et règlements administratifs, d'élire librement leurs représentants, d'organiser leur gestion et leur activité, et de formuler leur programme d'action.

2. Les autorités publiques doivent s'abstenir de toute intervention de nature à limiter ce droit ou à en entraver l'exercice légal ».

« Article 10

Dans la présente convention, le terme 'organisation' signifie toute organisation de travailleurs ou d'employeurs ayant pour but de promouvoir et de défendre les intérêts des travailleurs ou des employeurs ».

B.25.1. Le Conseil des ministres soutient tout d'abord que les moyens seraient irrecevables en ce que les parties requérantes ne démontrent pas en quoi seraient méconnues certaines dispositions invoquées dans les moyens.

B.25.2. Les dispositions invoquées dans les moyens protègent la liberté d'association, en général, et, pour certaines de celles-ci, la liberté syndicale, en particulier. La liberté syndicale et le droit de négociation collective découlent de la liberté d'association protégée, notamment, par l'article 27 de la Constitution.

Les dispositions constitutionnelles et conventionnelles invoquées dans les deux moyens constituent dès lors un ensemble indissociable. Au regard de cet ensemble indissociable, il suffit d'expliquer en quoi la liberté syndicale et le droit de négociation collective seraient méconnus sans qu'il soit nécessaire d'exposer en quoi chacune des dispositions invoquées serait spécifiquement méconnue.

B.25.3. L'exception est rejetée.

B.26.1. Le Syndicat indépendant pour cheminots et le Syndicat libre de la fonction publique sont, avec le Syndicat Autonome des conducteurs de Train, des organisations syndicales « agréées » au sein des chemins de fer belges pour y déployer leur activité syndicale, mais ils ne sont pas des organisations syndicales « reconnues » conformément au statut du personnel de la SNCB Holding, comme la Centrale générale des services

publics (CGSP) et la Confédération des syndicats chrétiens Transport et Communications (CSC Transcom).

B.26.2. Contrairement à ce que le Conseil des ministres fait valoir, les organisations syndicales sont comparables lorsqu'il s'agit d'établir leurs prérogatives.

B.27. Selon les parties requérantes, les dispositions précitées sont violées en premier lieu en ce que la disposition attaquée exclut les organisations syndicales agréées du droit de participer à la procédure de préavis et de négociation en cas de conflits sociaux.

B.28.1. La liberté d'association prévue par l'article 27 de la Constitution a pour objet de garantir la création d'associations privées et la participation à leurs activités. Elle implique le droit de s'associer et celui de déterminer librement l'organisation interne de l'association, mais également le droit de ne pas s'associer.

L'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques contiennent également le droit de chacun de fonder des associations, d'adhérer à des associations existantes et de déterminer leur organisation interne afin de pouvoir exercer les deux droits précités. Les articles 5 et 6 de la Charte sociale européenne révisée, l'article 28 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et les articles 3 et 10 de la Convention n° 87 de l'Organisation internationale du Travail protègent plus spécifiquement la liberté syndicale et le droit de négociation collective.

B.28.2. La liberté syndicale comprend plus particulièrement le droit de fonder un syndicat et d'y adhérer pour la protection de ses intérêts, de même que le droit pour cette association de régler son organisation propre, sa représentation, son fonctionnement et sa gestion. Toutefois, aucune des dispositions précitées ne garantit à une organisation d'être reçue dans la catégorie des syndicats représentatifs, quelle que soit sa représentativité de fait, ni de bénéficier d'un droit intangible au maintien de conditions de représentativité qui lui seraient favorables.

La liberté syndicale et la liberté d'association garantissent à tout travailleur le droit de se syndiquer librement. La Cour européenne des droits de l'homme a jugé que l'obligation d'adhérer à une organisation syndicale précise, peut, dans certaines circonstances, être contraire à l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme, à savoir lorsque la contrainte affecte l'essence même de la liberté d'association, telle que celle-ci est garantie par cette disposition (CEDH, 20 avril 1993, *Sibson c. Royaume-Uni*, § 29; 30 juin 1993, *Sigurður A. Sigurjónsson c. Islande*, § 36; 25 avril 1996, *Gustafsson c. Suède*, § 45; 11 janvier 2006, *Sørensen et Rasmussen c. Danemark*, § 54), de sorte que le droit de ne pas s'affilier à une association peut lui aussi être considéré comme inhérent à la liberté d'association (CEDH, *Sigurður A. Sigurjónsson c. Islande*, §§ 35 et 37; *Sørensen et Rasmussen c. Danemark*, § 54).

Toutefois, l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme protège exclusivement les droits qui sont indispensables à la jouissance effective de la liberté syndicale (CEDH, 27 octobre 1975, *Syndicat national de la police belge c. Belgique*, § 38; 6 février 1976, *Swedish Engine Driver's Union c. Suède*, § 39).

B.28.3. La Cour européenne des droits de l'homme a précisé la portée de la liberté syndicale, « élément essentiel du dialogue social entre travailleurs et employeurs » (CEDH, grande chambre, 9 juillet 2013, *Sindicatul « Păstorul cel Bun » c. Roumanie*, § 130), et a notamment dégagé « une liste non exhaustive d'éléments constitutifs du droit syndical, parmi lesquels figurent le droit de former un syndicat ou de s'y affilier, l'interdiction des accords de monopole syndical et le droit pour un syndicat de chercher à persuader l'employeur d'écouter ce qu'il a à dire au nom de ses membres » (CEDH, *Sindicatul « Păstorul cel Bun »*, précité, § 135; voy. aussi CEDH, grande chambre, 12 novembre 2008, *Demir et Baykara c. Turquie*, § 145).

La Cour a notamment estimé, « compte tenu des évolutions du monde du travail, qu'en principe et mis à part des cas très particuliers, le droit de mener des négociations collectives avec l'employeur est devenu l'un des éléments essentiels du droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts » (CEDH, *Sindicatul « Păstorul cel Bun »*, précité, § 135; voy. aussi CEDH, *Demir et Baykara*, précité, § 154). La Convention européenne des droits de l'homme « protège la liberté de défendre les intérêts

professionnels des adhérents d'un syndicat par l'action collective de celui-ci, action dont les Etats contractants doivent à la fois autoriser et rendre possibles la conduite et le développement », de sorte qu'il « doit [...] être loisible à un syndicat d'intervenir pour la défense des intérêts de ses membres et les adhérents individuels ont droit à ce que leur syndicat soit entendu en vue de la défense de leurs intérêts » (CEDH, 2 octobre 2014, *Matelly c. France*, § 55).

B.28.4. La Cour européenne des droits de l'homme a aussi précisé que le droit de grève, « qui permet à un syndicat de faire entendre sa voix, constitue un aspect important pour les membres d'un syndicat dans la protection de leurs intérêts » ainsi qu'un « moyen d'assurer l'exercice effectif du droit de négociation collective » (CEDH, 21 avril 2009, *Enerji Yapi-Yol Sen c. Turquie*, § 24), et est clairement protégé par l'article 11 de la Convention (CEDH, 8 avril 2014, *National Union of Rail, Maritime and Transport Workers c. Royaume-Uni*, § 84; 2 octobre 2014, *Veniamin Tymoshenko c. Ukraine*, § 78).

A cet égard, la Cour a considéré que « l'essence d'un système de négociation collective volontaire est qu'il doit être possible à un syndicat qui n'est pas reconnu par un employeur d'entreprendre des actions, y compris, si nécessaire, des actions de grève, afin de persuader l'employeur d'engager une négociation collective avec lui sur les questions dont le syndicat estime qu'elles sont importantes pour les intérêts de ses membres » (CEDH, 2 juillet 2002, *Wilson, National Union of Journalists et autres c. Royaume-Uni*, § 46).

B.28.5. Si le droit de mener des négociations collectives avec l'employeur est devenu l'un des éléments essentiels du droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts, la Cour européenne des droits de l'homme précise toutefois que les Etats demeurent « libres d'organiser leur système de manière à reconnaître, le cas échéant, un statut spécial aux syndicats représentatifs » (CEDH, *Demir et Baykara*, précité, § 154) et que l'étendue de la marge d'appréciation « reste fonction des facteurs que la Cour a jugés pertinents dans sa jurisprudence, notamment la nature et la portée de la restriction au droit syndical en cause, le but visé par la restriction litigieuse et les droits et

intérêts concurrents des autres membres de la société qui risquent de pâtir de l'exercice de ce droit s'il n'est pas limité » (CEDH, *National Union of Rail, Maritime and Transport Workers*, précité, § 86).

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

B.28.6. En ce qui concerne l'article 6, § 4, de la Charte sociale européenne révisée, qui garantit le droit des travailleurs de recourir à des actions collectives en cas de conflits d'intérêts, dont le droit de grève, le Comité européen des droits sociaux considère de son côté que « le fait de réserver la décision de déclencher une grève aux syndicats est conforme à cette disposition pourvu que la constitution d'un syndicat ne soit pas soumise à des formalités excessives. Au contraire, le fait de réserver la décision d'enclencher une grève aux seuls syndicats représentatifs ou les plus représentatifs constitue une restriction qui n'est pas conforme à l'article 6, § 4 » (*Digest de jurisprudence du Comité européen des droits sociaux*, 1er septembre 2008, p. 58).

B.29.1. Comme il est dit en B.18.4 et B.21.1, la disposition attaquée prive, dès son entrée en vigueur, les organisations syndicales agréées au sein des Chemins de fer belges de la possibilité de participer à la procédure de préavis et de négociation à l'occasion de conflits sociaux : les organisations syndicales agréées ne peuvent donc plus, comme cela leur était reconnu auparavant, participer légalement à la procédure entourant une grève, ni participer aux négociations avec leur employeur en vue de lever celle-ci. La disposition attaquée apportant ainsi une restriction à la liberté syndicale et au droit de négociation collective, tels qu'ils sont garantis par les dispositions mentionnées en B.24, il convient d'examiner si cette restriction peut être justifiée eu égard à ces dispositions.

B.29.2. La disposition attaquée s'inscrit dans un ensemble plus vaste d'initiatives que le législateur a jugées nécessaires pour améliorer la qualité de l'offre ferroviaire et de l'offre de trains dans le pays (*Doc. parl.*, Chambre, 2015-2016, DOC 54-1889/001, p. 3).

B.29.3. Il ressort des travaux préparatoires cités en B.3.1 et B.3.3 qu'en insérant un article 114/1 dans la loi du 23 juillet 1926, la disposition attaquée poursuit un objectif d'efficacité du dialogue social et d'unicité du statut. Ces objectifs étaient également mentionnés dans le rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 11 décembre 2013 relatif au personnel des Chemins de fer belges (*Moniteur belge* du 16 décembre 2013), ainsi que dans les travaux préparatoires de la loi du 30 août 2013 relative à la réforme des Chemins de fer belges (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, DOC 53-2893/001, p. 26).

B.29.4. En ce qui concerne les objectifs poursuivis par l'article 114/1, alinéa 1er, 3°, attaqué, de la loi du 23 juillet 1926, les travaux préparatoires cités en B.3.3.1 mentionnent spécifiquement :

« Le but légitime qui est visé par la limitation est la protection des droits et libertés d'autrui. Les droits et libertés d'autrui, dont le projet vise la protection, sont divers. Dans la mesure où la grève présente un caractère transfrontalier, il s'agit des libertés européennes, pour lesquelles il peut également être renvoyé à la limitation reprise à l'article 28 de la Charte des Droits Fondamentaux de l'UE. Le droit à la mobilité doit également être mentionné (voy. par ex. l'arrêt du Conseil d'Etat du 31 mars 2014, n° 226 961). Au vu de l'intérêt grandissant pour les transports et, en particulier, pour les transports en commun, on peut relier la possibilité d'utiliser les transports en commun en vue de se déplacer (entre autres vers le travail) au droit de mener une vie conforme à la dignité humaine tel que garanti par l'article 23 de la Constitution. Enfin, il peut encore être renvoyé au droit au travail, tel que protégé par l'article 1.2 de la CSER et au droit à la protection d'un environnement sain (voy. art. 23.1° de la Constitution) » (*Doc. parl.*, Chambre, 2015-2016, DOC 54-1889/001, p. 13).

B.29.5.1. En ce qui concerne les effets des actions collectives au regard des libertés garanties par le droit de l'Union européenne, la Cour de justice a jugé :

« Si le droit de mener une action collective, y compris le droit de grève, doit donc être reconnu en tant que droit fondamental faisant partie intégrante des principes généraux du droit communautaire dont la Cour assure le respect, il n'en demeure pas moins que son exercice peut être soumis à certaines restrictions. En effet, ainsi que le réaffirme l'article 28 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, lesdits droits sont protégés conformément au droit communautaire et aux législations et pratiques nationales. Par ailleurs, ainsi qu'il ressort du point 5 du présent arrêt, selon le droit finlandais, le droit de grève ne peut être exercé, notamment, lorsque la grève serait contraire aux bonnes mœurs ou interdite par le droit national ou communautaire.

À cet égard, la Cour a déjà jugé que la protection des droits fondamentaux constitue un intérêt légitime de nature à justifier, en principe, une restriction aux obligations imposées par le droit communautaire, même en vertu d'une liberté fondamentale garantie par le traité, telle que la libre circulation des marchandises (voir arrêt du 12 juin 2003, *Schmidberger*, C-112/00, *Rec. p. I-5659*, point 74) ou la libre prestation des services (voir arrêt du 14 octobre 2004, *Omega*, C-36/02, *Rec. p. I-9609*, point 35).

Cependant, dans les arrêts précités *Schmidberger* et *Omega*, la Cour a jugé que l'exercice des droits fondamentaux en cause, à savoir respectivement les libertés d'expression et de réunion ainsi que le respect de la dignité humaine, n'échappe pas au champ d'application des dispositions du traité et elle a considéré que cet exercice doit être concilié avec les exigences relatives aux droits protégés par ledit traité et conforme au principe de proportionnalité (voir, en ce sens, arrêts précités *Schmidberger*, point 77, et *Omega*, point 36) » (CJUE, 11 décembre 2007, C-438/05, *International Transport Workers' Federation et Finnish Seamen's Union*, points 44-46; dans le même sens, CJUE, 18 décembre 2007, C-341/05, *Laval un Partneri Ltd*, points 91-94).

B.29.5.2. Il ressort de la jurisprudence précitée que le droit de mener des actions collectives peut être soumis à des restrictions et que l'exercice de ce droit doit être mis en balance avec les autres droits et libertés protégés par le droit de l'Union européenne. De telles actions sont contraires au droit de l'Union européenne lorsqu'elles ne sont pas conformes au principe de proportionnalité (CJUE, 18 décembre 2007, C-341/05, *Laval un Partneri Ltd*, points 91-94). Toutefois, le droit de l'Union européenne ne serait en cause que s'il était question d'actions collectives ayant des répercussions au-delà des frontières.

B.29.6. Le droit de mener des actions collectives peut également être soumis à des restrictions en vertu du droit interne, notamment afin de protéger les droits d'autrui.

L'abus du droit de mener une action collective n'est pas protégé et le juge compétent peut prendre des mesures visant à mettre un terme à un tel abus ou à le condamner.

En ce qui concerne les Chemins de fer belges, le droit de mener des actions collectives et les restrictions de ce droit sont inscrits dans un protocole social, qui a été repris dans les dispositions du Statut.

B.29.7. En ce qui concerne l'objectif consistant à protéger les droits et libertés d'autrui, le législateur souligne l'intérêt social des transports publics et le fait que des actions collectives telles que des grèves peuvent porter atteinte aux droits des utilisateurs des transports publics et, pour cette raison, faire l'objet de restrictions.

B.29.8. S'il est indéniable que cet objectif légitime peut justifier des restrictions à l'exercice du droit de mener des actions collectives, la disposition attaquée a pour effet d'exclure purement et simplement certaines organisations syndicales de la possibilité de participer à la « procédure de préavis et de concertation à l'occasion de conflits sociaux ».

Les organisations syndicales agréées au sein des Chemins de fer belges sont dès lors privées de la possibilité d'être prises en compte en qualité d'interlocuteurs dans le cadre d'une grève, ainsi que de la possibilité de mener des actions collectives de manière conforme aux exigences posées dans le statut syndical des Chemins de fer belges.

B.29.9. Le fait que la procédure de préavis et de concertation dans le cadre de conflits sociaux au sein des Chemins de fer belges soit réservée exclusivement aux syndicats représentatifs et reconnus constitue dès lors une restriction qui ne semble pas compatible avec la liberté d'association et avec le droit de négociation collective, y compris le droit de mener une action collective, tels qu'ils sont garantis par les dispositions mentionnées en B.24, notamment l'article 6, § 4, de la Charte sociale européenne révisée. Si le législateur peut accorder certaines prérogatives, en particulier en matière de représentation, aux organisations syndicales les plus représentatives, cette distinction ne peut toutefois avoir pour effet d'exclure les organisations syndicales agréées d'une prérogative qui relève de l'essence même de la liberté syndicale en les privant d'un moyen indispensable pour assurer l'exercice effectif du droit de mener des négociations collectives et pour pouvoir défendre utilement les intérêts de leurs membres.

En privant les organisations syndicales agréées au sein des Chemins de fer belges d'une prérogative essentielle de la liberté syndicale et du droit de négociation collective, la mesure

attaquée semble, au regard de l'objectif d'un juste équilibre entre les droits en cause, constituer une atteinte disproportionnée aux droits de ces syndicats.

B.29.10. Dans la mesure où les moyens concernent l'article 114/1, alinéa 1er, 3°, de la loi du 23 juillet 1926, ils doivent être considérés comme sérieux dans le cadre d'un premier examen.

B.30. Les parties requérantes allèguent également que la disposition attaquée violerait les articles cités en B.24, en ce qu'elle exclut les organisations syndicales agréées du droit de participer aux élections sociales visées par les articles 126/2, 145, § 2, et 146 de la loi du 23 juillet 1926 et, plus précisément, du droit de présenter des candidats.

B.31.1. L'article 126/1 de la loi du 23 juillet 1926, inséré par l'article 17 de la loi du 3 août 2016, dispose :

« Au sein des Chemins de fer belges, cinq commissions paritaires régionales sont constituées pour le dialogue social à propos des questions sociales des Chemins de fer belges, tant celles qui sont propres à une société que celles qui concernent plus d'une société ».

L'article 126/2 de la loi du 23 juillet 1926, tel qu'il a été inséré par l'article 18 de la loi du 3 août 2016, dispose :

« La composition des commissions paritaires régionales est, en ce qui concerne les représentants du personnel, réglée via des élections sociales. Ces élections sociales sont organisées pour la première fois en 2018 et ensuite tous les quatre ans à partir de 2024.

La procédure électorale, la procédure préliminaire à celle-ci et le nombre de mandats disponibles font l'objet de la procédure de négociation au sein de la Commission paritaire nationale conformément à l'article 75. Si la majorité des deux tiers des voix exprimées n'est pas atteinte au sein de la Commission paritaire nationale au plus tard le 31 décembre 2016, le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, la procédure électorale, la procédure préliminaire à celle-ci et le nombre de mandats disponibles.

Ces commissions paritaires régionales sont composées paritairement de représentants des trois sociétés et des représentants du personnel.

Chaque commission paritaire régionale est présidée par le représentant régional du directeur général de HR Rail et est composée, le cas échéant, de plusieurs chambres.

Les cours et tribunaux du travail belges sont compétents pour se prononcer sur les litiges relatifs à ces élections sociales ».

L'article 145, § 1er, de la loi du 23 juillet 1926, inséré par l'arrêté royal du 11 décembre 2013, dispose :

« § 1er. Un Comité d'entreprise pour la prévention et la protection au travail est institué au sein de chaque société. Cette société est responsable pour l'organisation et la gestion du Comité d'entreprise pour la prévention et la protection au travail. Dès que la société a institué un Comité d'entreprise pour la prévention et la protection au travail, elle est considérée comme ayant satisfait aux articles 49 et 50 de la loi du 4 août 1996.

Les prescriptions légales et réglementaires applicables à un comité pour la prévention et la protection au travail au sens de la loi du 4 août 1996 s'appliquent uniquement au Comité d'entreprise pour la prévention et la protection au travail, pour autant qu'elles ne soient pas contraires aux dispositions de la présente loi ».

L'article 145, § 2, de la même loi, tel qu'il a été remplacé par l'article 24 de la loi du 3 août 2016, dispose :

« Le Comité d'entreprise pour la prévention et la protection au travail est composé de manière bipartite d'une part de représentants de la société concernée et d'autre part de représentants du personnel, étant entendu qu'il ne peut être désigné un nombre de représentants de la société concernée supérieur au nombre de représentants du personnel. La composition du Comité d'entreprise pour la prévention et la protection au travail est en ce qui concerne les représentants du personnel réglée via les élections sociales. Ces élections sociales sont organisées pour la première fois en 2018 et ensuite tous les quatre ans à partir de 2024.

La procédure électorale, la procédure préliminaire à celle-ci et le nombre de mandats disponibles font l'objet de la procédure de négociation au sein de la Commission paritaire nationale conformément à l'article 75. Si la majorité des deux tiers des voix exprimées n'est pas atteinte au sein de la Commission paritaire nationale au plus tard le 31 décembre 2016, le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, la procédure électorale, la procédure préliminaire à celle-ci et le nombre de mandats disponibles.

Les cours et tribunaux du travail belges sont compétents pour se prononcer sur les litiges relatifs à ces élections sociales ».

L'article 146 de la même loi, tel qu'il a été remplacé par l'article 25 de la loi du 3 août 2016, dispose :

« § 1er. Chaque société règle la structure et le fonctionnement de ses Comités pour la prévention et la protection au travail, après accord de son Comité d'entreprise pour la prévention et la protection au travail statuant à la majorité des deux tiers des voix exprimées.

La composition des Comités pour la prévention et la protection au travail, en ce qui concerne les représentants du personnel, est réglée via des élections sociales. Ces élections sociales sont organisées pour la première fois en 2018 et ensuite tous les quatre ans à partir de 2024.

La procédure électorale, la procédure préliminaire à celle-ci et le nombre de mandats disponibles font l'objet de la procédure de négociation au sein de la Commission paritaire nationale conformément à l'article 75. Si la majorité des deux tiers des voix exprimées n'est pas atteinte au sein de la Commission paritaire nationale au plus tard le 31 décembre 2016, le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, la procédure électorale, la procédure préliminaire à celle-ci et le nombre de mandats disponibles.

Les cours et tribunaux du travail belges sont compétents pour se prononcer sur les litiges relatifs à ces élections sociales.

§ 2. Le président d'un Comité pour la prévention et la protection au travail peut, d'office ou sur demande motivée de deux tiers des membres de ce Comité, faire inscrire des points à l'ordre du jour du Comité d'entreprise pour la prévention et la protection au travail de la société concernée ».

B.31.2. En ce qui concerne ces organes, le rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 11 décembre 2013, adopté à la suite de la réorganisation des activités et des structures de la SNCB Holding, d'Infrabel et de la SNCB mentionne :

« Les structures et organes de *social governance* sont, par le biais du présent arrêté, [alignés] sur la nouvelle structure après la réforme, mais dans le respect de l'unicité du statut du personnel et avec un certain degré de rationalisation.

La Commission paritaire nationale reste l'organe de dialogue social des trois sociétés conjointes, mais aussi de chaque société distincte. Le Comité de Pilotage est constitué comme un forum où les dirigeants des sociétés et des organisations syndicales se rencontrent concernant des affaires ponctuelles. Les comités d'entreprise stratégiques joueront au niveau de chaque société, sauf en ce qui concerne les compétences sociales, un rôle se rapprochant de celui endossé par le conseil d'entreprise au sein de sociétés privées. Pour le dialogue social régional, il existera au sein de chaque société des comités ou des commissions paritaires régionaux, les commissions paritaires régionales de HR Rail étant à [cet] égard dotées d'une compétence spéciale sur le plan de la réutilisation du personnel entre les sociétés.

Sur le plan du bien-être au travail, il est créé au sein de chaque société un Comité d'entreprise pour la prévention et la protection au travail, comparable au comité pour la prévention et la protection au travail visé par la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail. La structure des Comités pour la prévention et la protection au travail sous-jacents au sein de chaque société est organisée plus en détail par chaque société en tenant compte des prescriptions relatives au dialogue social en matière de bien-être au travail. La Commission Nationale pour la prévention et la protection au travail conserve complémentirement une compétence consultative pour les questions liées au bien-être au travail qui intéressent nécessairement plus d'une société » (*Moniteur belge* du 16 décembre 2013, p. 98.886).

« Les articles 132 à 135 inclus règlent le dialogue social au niveau régional.

L'article 132 stipule que chaque société est responsable de l'organisation et de la gestion du dialogue social régional en son sein. Chaque société crée cinq organes à cet effet. Auprès de HR Rail, ces organes régionaux sont appelés commissions paritaires régionales. Auprès d'Infrabel et de la (nouvelle) SNCB, ces organes régionaux sont appelés comités paritaires régionaux.

Le maintien du dialogue social au niveau régional, bien entendu par société, vise à garantir pour des problèmes locaux spécifiques et concrets qui peuvent survenir sur le terrain et qui sont de la compétence des commissions et comités paritaires régionaux, le dialogue social au niveau le plus adéquat. Pour ce dialogue social régional il doit évidemment être tenu compte du cadre existant légal et réglementaire et des avis donnés aux niveaux supérieurs et/ou similaires de dialogue social afin qu'une certaine cohérence de politique puisse être atteinte » (*ibid.*, p. 98.906).

« L'article 145 a pour objet les Comités d'entreprise pour la prévention et la protection au travail. Ils sont institués au niveau de chaque société, et sont pour ainsi dire, l'homologue, pour les questions de bien-être, des comités d'entreprise stratégiques. En plus d'une série de compétences reprises dans le présent arrêté, le Comité d'entreprise pour la prévention et la protection au travail exerce les compétences d'un comité pour la prévention et la protection au travail au sens de la loi précitée du 4 août 1996.

L'article 146 a pour objet les Comités pour la prévention et la protection au travail qui sont institués au sein de chaque société. Le président d'un Comité pour la prévention et la protection au travail peut faire inscrire des points à l'ordre du jour du Comité d'entreprise pour la prévention et la protection au travail de la société en question » (*ibid.*, p. 98.908).

B.31.3.1. Tel qu'il a été modifié lors de la réunion de la Commission paritaire nationale du 5 décembre 2016, l'article 19, §§ 3 et 4, du chapitre XIII (« Statut syndical ») du Statut du personnel prévoit l'organisation d'élections sociales en ce qui concerne les commissions paritaires régionales :

« § 3. La composition des commissions paritaires régionales est, en ce qui concerne les représentants du personnel, réglée via les élections sociales. Ces élections sociales sont organisées pour la première fois en 2018 et ensuite tous les quatre ans à partir de 2024.

§ 4. La procédure électorale, la procédure préliminaire à la procédure électorale et le nombre de mandats disponibles sont repris dans le RGPS – Fascicule 548 ».

Les articles 34, alinéas 2 à 5, et 36, alinéas 2 à 5, du même chapitre XIII du Statut du personnel disposent de manière analogue pour, respectivement, les comités d'entreprise pour la prévention et la protection au travail et les comités pour la prévention et la protection au travail.

B.31.3.2. En ce qui concerne les compétences de ces différents organes, l'article 126/3 de la loi du 23 juillet 1926, inséré par l'article 19 de la loi du 3 août 2016, définit les compétences relevant des commissions paritaires régionales (voy. aussi l'article 20 du chapitre XIII « Statut syndical » du Statut du personnel).

L'article 145, § 4, de la loi du 23 juillet 1926 définit les compétences des comités d'entreprise pour la prévention et la protection au travail (voy. aussi l'article 35 du chapitre XIII « Statut syndical » du Statut du personnel).

L'article 146, § 1er, de la loi du 23 juillet 1926, tel qu'il a été inséré par l'article 25 de la loi du 3 août 2016, prévoit que « chaque société règle la structure et le fonctionnement de ses Comités pour la prévention et la protection au travail, après accord de son Comité d'entreprise pour la prévention et la protection au travail statuant à la majorité des deux tiers des voix exprimées » (voy. aussi l'article 36, alinéa 1er, du chapitre XIII « Statut syndical » du Statut du personnel).

B.32.1. Comme il a été indiqué dans les travaux préparatoires cités en B.3.3, les élections sociales créées par la loi du 3 août 2016 s'inspirent de ce qui existe dans le secteur privé.

B.32.2. S'il est certes exact que, dans le secteur privé, la présentation de listes de candidats est le plus souvent réservée à des organisations « représentatives », conçues comme des organisations interprofessionnelles, constituées sur le plan national et représentées au

Conseil central de l'économie et au Conseil national du travail (voy., notamment, les articles 14, § 1er, alinéa 2, 4°, et 20^{ter} de la loi du 20 septembre 1948 portant organisation de l'économie; les articles 3, § 2, 1°, et 58, alinéa 1er, de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail; les articles 4, 6°, a), et 33, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 4 décembre 2007 relative aux élections sociales), cette circonstance n'impose toutefois pas en soi d'exclure de cette possibilité les organisations syndicales agréées dans le secteur ferroviaire belge.

Le très grand nombre et les spécificités des différentes catégories des membres du personnel, dont le statut est notamment réglé par la réglementation du personnel négociée au sein des Chemins de fer belges ainsi que par les articles 21 et suivants de la loi du 23 juillet 1926, tels qu'ils ont été modifiés notamment par l'arrêté royal du 11 décembre 2013, semblent pouvoir justifier de ne pas aligner purement et simplement le régime des élections sociales instituées par la loi du 3 août 2016 sur celui prévu dans le secteur privé. Il convient en effet de tenir compte, dans le secteur des Chemins de fer belges, des antécédents du statut du personnel et de ses organisations syndicales. En raison de leurs spécificités, les Chemins de fer belges sont aussi expressément exclus du champ d'application de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités.

B.32.3. Des élections sociales sont organisées au sein des Chemins de fer belges en 2018 pour établir cinq commissions paritaires régionales, dans le cadre du dialogue social régional. Les commissions sont compétentes pour des problèmes locaux spécifiques, principalement concernant l'organisation du travail du personnel, décrite dans l'article 126/3 de la loi du 23 juillet 1926. Les questions d'ordre général et les questions de principe relèvent exclusivement de la compétence de la Commission paritaire nationale (article 126/3, § 2), dont la composition ne résulte pas des élections sociales mais est réglée par l'article 116 de la loi précitée.

En outre, des élections sociales sont également organisées pour établir un seul « Comité d'entreprise pour la prévention et la protection au travail » et des « Comités pour la prévention et la protection au travail » dans chacune des trois sociétés (Infrabel, SNCB et HR Rail). Outre les comités précités, une « Commission Nationale pour la prévention et la

protection du travail » est aussi instaurée au niveau des Chemins de fer belges, dont la composition n'est pas déterminée par les élections sociales.

En ce qui concerne les élections sociales des organes précités, les travaux préparatoires mentionnent :

« Les organes de dialogue social relatif au bien-être au travail ainsi que les organes de dialogue social régional sont, au vu de leurs compétences, les organes par excellence qui ont les contacts avec le terrain et les membres du personnel qui sont sur les lieux de travail » (*Doc. parl. Chambre, 2015-2016, DOC 54-1889/001, pp. 16-17*).

B.32.4. Il appartient en principe au législateur de désigner les organisations autorisées à prendre part au dialogue social, compte tenu à cet égard des spécificités des différents secteurs et de la nature des organes à élire. La Cour ne peut censurer ce choix que s'il est contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec les droits fondamentaux mentionnés en B.24.

B.32.5. En l'espèce, seules les organisations syndicales représentatives et reconnues peuvent participer aux élections sociales visées par les articles 126/2, 145, § 2, et 146 de la loi du 23 juillet 1926.

A ce sujet, l'article 114/1, attaqué, de la loi du 23 juillet 1926 dispose :

« Par 'organisation syndicale représentative', on entend toute organisation interprofessionnelle de travailleurs constituée au niveau national représentée au Conseil national du Travail, ainsi que l'organisation syndicale qui est affiliée ou fait partie d'une dite organisation interprofessionnelle, qui est également représentée au sein d'Infrabel, de la SNCB et de HR Rail.

Par 'organisation syndicale reconnue', on entend toute organisation syndicale qui, en plus du critère qui est exigé pour être considéré comme une organisation syndicale représentative, regroupe également un nombre d'affiliés payants qui est au moins égal à 10 pourcent de l'effectif total du personnel d'Infrabel, de la SNCB et d'HR Rail considérés conjointement ».

B.32.6. Comme il ressort des travaux préparatoires cités en B.3.3.1, lorsqu'il a limité la participation aux élections sociales aux organisations syndicales représentatives et reconnues, le législateur entendait garantir que le dialogue social se déroule de manière efficace, en

prenant en compte les intérêts des travailleurs en général et dans le respect de l'unicité du statut du personnel.

Au regard de cet objectif, il semble raisonnablement justifié de laisser participer en tout cas aux élections sociales les organisations syndicales associées tant au Conseil national du travail qu'au gestionnaire de l'infrastructure, à l'entreprise ferroviaire et à « HR Rail » et de leur permettre d'introduire des listes à cette fin. Une telle condition garantit en effet par nature qu'il soit tenu compte non seulement des intérêts des différentes catégories des travailleurs des Chemins de fer belges, mais aussi des intérêts des travailleurs en général.

B.32.7. Il ne semble toutefois pas raisonnablement justifié de ne tenir aucun compte, pour l'élection des organes sociaux visés dans la disposition attaquée, de la situation spécifique au sein des Chemins de fer belges des syndicats agréés qui démontrent une réelle représentativité de fait, à plus forte raison que les organisations syndicales qui sont peu représentatives du personnel des Chemins de fer belges peuvent quant à elles participer à ces élections sociales, lorsqu'elles satisfont à la définition légale d'une organisation syndicale « représentative ».

Comme il est dit en B.2.3, avant l'adoption de la disposition attaquée, les organisations syndicales agréées bénéficiaient en effet partiellement des mêmes prérogatives que les organisations syndicales reconnues et elles se sont vu appliquer dans le passé un régime syndical particulier, ce qui a conforté leur fonctionnement. Leur situation n'a pas été à ce point modifiée depuis lors que leur exclusion de la participation aux élections sociales puisse être justifiée.

B.32.8. La possibilité de participer aux élections sociales en présentant des listes de candidats ne garantit aucunement à l'organisation syndicale concernée qu'elle sera représentée de droit par un des candidats qu'elle a présentés et qui serait effectivement élu, mais assure par contre que les représentants du personnel pourront être élus sur la base de listes représentant le pluralisme syndical existant dans le secteur concerné. Cette garantie participe ainsi à l'effectivité du droit de la négociation collective et de la liberté syndicale.

B.32.9. En réservant aux seules organisations syndicales représentatives et reconnues des Chemins de fer belges la possibilité de participer aux élections sociales, la disposition attaquée a pour conséquence non seulement de priver les organisations syndicales agréées de la possibilité de présenter des candidats mais aussi de priver les travailleurs affiliés à ces dernières d'être présentés par l'organisation syndicale à laquelle ils sont affiliés. Ce système peut avoir pour conséquence que certains travailleurs des Chemins de fer belges sont privés de la possibilité d'élire des personnes qui ont un lien suffisant avec eux pour représenter véritablement leurs intérêts.

La disposition attaquée semble dès lors porter une atteinte grave au droit de participer à un processus démocratique permettant aux travailleurs concernés d'élire leurs représentants dans le respect du pluralisme syndical, en ce qu'elle exclut purement et simplement les organisations syndicales agréées de la participation aux élections sociales au sein des Chemins de fer belges.

B.33. Dans le cadre limité de l'examen auquel la Cour a pu procéder lors du traitement de la demande de suspension, les moyens doivent être considérés comme sérieux au sens de l'article 20, 1^o, de la loi spéciale du 6 janvier 1989.

B.34. Il est satisfait aux conditions de la suspension.

Par ces motifs,

la Cour

suspend l'article 114/1, alinéa 1er, 3° et 4°, de la loi du 23 juillet 1926 relative à la SNCB et au personnel des Chemins de fer belges, tel qu'il a été inséré par l'article 12 de la loi du 3 août 2016 portant des dispositions diverses en matière ferroviaire.

Ainsi rendu en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 18 mai 2017.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

J. Spreutels