



Cour constitutionnelle

**Arrêt n° 78/2023
du 17 mai 2023
Numéro du rôle : 7703**

En cause : le recours en annulation du décret de la Région flamande du 28 mai 2021 « modifiant le décret du 31 juillet 1990 relatif à l'agence autonomisée externe Vlaamse Vervoermaatschappij - De Lijn, en ce qui concerne la continuité de la prestation de service de la Vlaamse Vervoermaatschappij - De Lijn en cas de grève », introduit par la Centrale générale des services publics et autres.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents L. Lavrysen et P. Nihoul, et des juges T. Giet, M. Pâques, T. Detienne, S. de Bethune et W. Verrijdt, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président L. Lavrysen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. Objet du recours et procédure

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 15 décembre 2021 et parvenue au greffe le 16 décembre 2021, un recours en annulation du décret de la Région flamande du 28 mai 2021 « modifiant le décret du 31 juillet 1990 relatif à l'agence autonomisée externe Vlaamse Vervoermaatschappij – De Lijn, en ce qui concerne la continuité de la prestation de service de la Vlaamse Vervoermaatschappij – De Lijn en cas de grève » (publié au *Moniteur belge* du 16 juin 2021, deuxième édition) a été introduit par la Centrale générale des services publics, la Confédération des syndicats chrétiens Services publics, la Centrale générale des syndicats libéraux de Belgique, Chris Reniers, Jan Coolbrandt, Mario Coppens, Kenneth Vranken et Karine Vermeiren, assistés et représentés par Me J. Buelens, Me M. Van Laer et Me R. Daneels, avocats au barreau d'Anvers.

Le Gouvernement flamand, assisté et représenté par Me J. Vanpraet et Me B. Van den Berghe, avocats au barreau de Flandre occidentale, a introduit un mémoire, les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse et le Gouvernement flamand a également introduit un mémoire en réplique.

Par ordonnance du 15 février 2023, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs S. de Bethune et T. Giet, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 1er mars 2023 et l'affaire mise en délibéré.

À la suite de la demande des parties requérantes à être entendues, la Cour, par ordonnance du 1er mars 2023, a fixé l'audience au 29 mars 2023.

À l'audience publique du 29 mars 2023 :

- ont comparu :
 - . Me J. Buelens, Me M. Van Laer et Me R. Daneels, pour les parties requérantes;
 - . Me J. Vanpraet, pour le Gouvernement flamand;
- les juges-rapporteurs S. de Bethune et T. Giet ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

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

II. *En droit*

- A -

Quant à l'intérêt, à la qualité et à la capacité à agir

A.1. Le Gouvernement flamand soulève que les trois premières parties requérantes ne disposent pas de l'intérêt, de la qualité et de la capacité à agir qui sont requis, parce qu'elles sont toutes des organisations syndicales dénuées de la personnalité juridique. Selon lui, ces trois parties requérantes ne démontrent pas que les prérogatives légales des syndicats sont en cause. Il estime en outre que les parties requérantes ne seraient pas non plus à même de le démontrer, parce que le décret attaqué n'affecte en rien ces prérogatives. La référence faite à l'article 4 de la loi du 5 décembre 1968 « sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires » (ci-après : la loi du 5 décembre 1968) ne conduit pas non plus à une autre conclusion.

Il soulève également que les quatrième à sixième parties requérantes ne peuvent pas se prévaloir d'un intérêt fonctionnel en tant que représentant d'une organisation syndicale représentative, dès lors que ces parties requérantes ne démontrent pas que le décret attaqué affecte leurs prérogatives légales.

En ce qui concerne les septième et huitième parties requérantes, le Gouvernement flamand se contente de soulever que la septième partie requérante ne peut puiser aucun intérêt à attaquer le décret litigieux dans le fait qu'elle siège au conseil d'entreprise, dès lors que les prérogatives des membres individuels du conseil d'entreprise ne sont pas affectées. Pour le surplus, le Gouvernement flamand s'en remet à la sagesse de la Cour.

A.2. Les parties requérantes estiment qu'elles disposent de l'intérêt requis pour introduire un recours en annulation du décret attaqué. Les trois organisations syndicales représentatives requérantes se prévalent, d'une part, de leurs buts statutaires et, d'autre part, de leur participation à la mise en œuvre du décret attaqué. Elles ne sont pas de simples associations de fait, mais des organisations dotées d'une personnalité juridique fonctionnelle limitée dont le statut juridique est confirmé et reconnu dans diverses dispositions légales. Elles déclarent qu'il relève de la mission statutaire des organisations syndicales représentatives de protéger leurs membres contre des atteintes portées aux droits fondamentaux. Renvoyant à l'arrêt n° 183/2013 du 19 décembre 2013 (ECLI:BE:GHCC:2013:ARR.183), elles soutiennent qu'il convient à plus forte raison de reconnaître un tel intérêt à introduire un recours en annulation du décret attaqué. Du reste, elles estiment que le décret attaqué limite la liberté syndicale parce que les travailleurs seront moins enclins à s'affilier à un syndicat, de sorte que celui-ci pourrait sembler moins fort.

Les quatrième à sixième parties requérantes se prévalent, à l'appui de leur intérêt, de leur qualité de président d'une organisation syndicale représentative. En cette qualité, elles signent notamment, au nom de leur syndicat respectif, des conventions collectives de travail. Pour appuyer leurs dires, elles renvoient à des arrêts antérieurs de la Cour (arrêts nos 56/93 (ECLI:BE:GHCC:1993:ARR.056), 10/96 (ECLI:BE:GHCC:1996:ARR.010) et 64/2009 (ECLI:BE:GHCC:2009:ARR.064)). En cette qualité, elles défendent à titre professionnel les intérêts des travailleurs. La sixième partie requérante se prévaut en particulier de sa qualité de membre du Conseil national du travail. La septième partie requérante travaille comme chauffeur à la « Vlaamse Vervoersmaatschappij – De Lijn » (Société des transports flamande, ci-après : De Lijn) et siège également au conseil d'entreprise. Elle dispose donc de l'intérêt requis. Cette partie requérante fait partie d'une catégorie professionnelle opérationnelle dite essentielle, qui doit déposer une déclaration d'intention de grève. De plus, en tant que membre du conseil d'entreprise, cette partie requérante participe à la formulation d'avis sur la délimitation de la catégorie professionnelle précitée. La huitième partie requérante, en tant que responsable de ligne, relève également de la catégorie professionnelle opérationnelle dite essentielle, qui doit déposer une déclaration d'intention de grève. Cette partie requérante dispose donc de l'intérêt requis. En outre, la huitième partie requérante puise un intérêt dans le fait que le décret attaqué touche aux conditions de rémunération et de travail dont elle bénéficie dans le cadre du statut « 7.03 ».

Quant au premier moyen

A.3. Les parties requérantes prennent un premier moyen de la violation, par le décret attaqué, des articles 6, § 1er, VI, alinéa 5, 12°, 10 et 87, § 5, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (ci-après : la loi spéciale du 8 août 1980), étant donné que seule l'autorité fédérale est compétente en ce qui concerne le droit du travail et les relations entre l'autorité flamande et les organisations syndicales d'agents (première branche) et étant donné que le législateur décentral flamand ne peut pas non plus se prévaloir de la doctrine des pouvoirs implicites (seconde branche).

A.4.1. Dans la première branche du premier moyen, les parties requérantes font valoir que seule l'autorité fédérale est compétente pour réglementer la matière en cause. Elles soutiennent que l'élément prépondérant de la réglementation constitue le facteur déterminant pour savoir quelle autorité est compétente.

Selon elles, les matières réellement réglées par le décret attaqué sont le droit du travail et les relations de travail. À cet égard, elles mentionnent cinq éléments ou indices démontrant qu'il s'agit en réalité d'une matière fédérale.

A.4.2. Premièrement, les parties requérantes estiment que le législateur décentral ne vise pas à la continuité du service chez De Lijn de manière générale, mais uniquement en cas de grève. Il faut donc qu'il y ait une intention de grève pour que le décret attaqué puisse s'appliquer. Elles indiquent que, si l'objectif réel était d'assurer la continuité du service, le législateur décentral aurait également prévu des règles en cas d'absence massive de personnel en général, par exemple à cause d'une maladie (comme la pandémie de COVID-19), ou d'une panne généralisée des équipements. À ce sujet, elles renvoient à la pratique adoptée lors de la crise de la COVID-19, pendant laquelle il a fallu adapter le service à cause du manque de chauffeurs. Ce qui est visé par la limitation du champ d'application de la réglementation attaquée au cas de grève est en réalité la restriction du droit de grève, le droit du travail et les relations de travail, et non la mise en œuvre du principe de la continuité du service.

A.4.3. Deuxièmement, les parties requérantes font valoir que le décret attaqué modifie le décret du 31 juillet 1990 « relatif à l'agence autonomisée externe Vlaamse Vervoermaatschappij – De Lijn » (ci-après : le décret du

31 juillet 1990), mais que cette modification est totalement étrangère au contenu du décret du 31 juillet 1990, qui règle essentiellement le fonctionnement de De Lijn et qui, jusqu'à l'adoption du décret attaqué, ne prévoyait aucune règle applicable aux membres du personnel, aux syndicats ou à leurs relations avec De Lijn. Elles soulignent qu'il s'agit d'une différence fondamentale par rapport à la réglementation relative à la continuité du service de la SNCB. Le lien entre le décret attaqué et le décret du 31 juillet 1990 est étrange et n'est pas non plus expliqué par le législateur décréteur. Selon les parties requérantes, le décret attaqué réglemente les relations de travail entre De Lijn et les membres de son personnel en cas de grève, ce qui relève de la compétence fédérale exclusive en matière de droit du travail, et non de la compétence régionale en matière de transport en commun urbain et vicinal.

A.4.4. Troisièmement, les parties requérantes observent que le décret attaqué s'applique uniquement aux membres du personnel de De Lijn et non au service effectué en sous-traitance par des tiers (appelés « exploitants ») et par leur personnel. Elles affirment que si le législateur décréteur voulait réglementer le transport en commun urbain et vicinal et en assurer la continuité, cette exception ne serait pas justifiée. Selon les parties requérantes, cette circonstance souligne d'ailleurs que ce sont les grèves chez De Lijn qui ont conduit au décret attaqué et que ce sont donc le droit de grève, le droit du travail et les relations de travail que le législateur décréteur entend réglementer.

A.4.5. Quatrièmement, les parties requérantes relèvent que les règles relatives à la procédure de préavis de grève, aux catégories professionnelles opérationnelles essentielles et à la communication des déclarations d'intention, qui ont été élaborées de manière très détaillée dans le décret attaqué, constituent une ingérence dans l'exercice de la liberté syndicale et du droit de négociation collective. Selon elles, ceci a été confirmé par la Cour par son arrêt n° 67/2020 du 14 mai 2020 (ECLI:BE:GHCC:2020:ARR.067), ainsi que par la section de législation du Conseil d'État dans son avis relatif au décret attaqué. En substance, le décret attaqué ne modifie pas les aspects liés au transport, qui sont traités dans le contrat de gestion.

A.4.6. Les parties requérantes estiment qu'il est possible de réglementer la continuité du service sans toucher au droit du travail ni aux relations de travail. Elles exposent que le législateur décréteur aurait pu préciser les catégories professionnelles opérationnelles prioritaires ainsi que les plans de transport adaptés. Plus précisément, il aurait pu confier à De Lijn la mission de définir les lignes prioritaires pour pouvoir organiser une offre adaptée et former les membres du personnel relevant des catégories professionnelles opérationnelles essentielles afin qu'ils soient capables d'assurer différentes fonctions ou missions en cas de force majeure. Selon les parties requérantes, le fait que le législateur décréteur n'ait pas adopté une telle approche indique clairement que son but n'était pas de réglementer le transport en commun urbain et vicinal.

A.5.1. Les parties requérantes soutiennent ensuite qu'étant donné que l'élément prépondérant de la matière réglementée, ainsi qu'il est exposé en A.4, se situe dans le droit du travail et dans les relations de travail, le législateur décréteur réglemente en substance une matière relevant de la compétence exclusive de l'autorité fédérale en vertu des articles 6, § 1er, VI, alinéa 5, 12°, et 87, § 5, de la loi spéciale du 8 août 1980.

A.5.2. Les parties requérantes estiment qu'en vertu de l'article 87, § 5, de la loi spéciale du 8 août 1980, le législateur fédéral est compétent pour fixer les règles relatives aux relations entre l'autorité flamande et les organisations syndicales des agents des personnes morales de droit public qui dépendent de la Région flamande. Selon les parties requérantes, la CGSP, la CSC Services publics et la SGSLB sont des organisations syndicales au sens de la disposition précitée de la loi spéciale. Elles soutiennent que les règles relatives aux relations collectives de travail sont une compétence fédérale en ce qui concerne toutes les personnes morales de droit public flamandes. Par le décret attaqué, le législateur décréteur tente de soustraire à la compétence fédérale les relations entre les syndicats et De Lijn, à savoir une personne morale de droit public qui dépend de la Région flamande. Elles attirent en outre l'attention sur le fait que l'article 87, § 5, de la loi spéciale du 8 août 1980 n'a pas prévu d'exception à cette règle répartitrice de compétences en ce qui concerne De Lijn.

A.5.3. Les parties requérantes contestent le fait que le décret attaqué ne porte pas atteinte à la compétence fédérale en matière de droit du travail. Selon elles, le législateur décréteur n'a pas respecté l'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 12°, de la loi spéciale du 8 août 1980 en prévoyant des règles relatives aux préavis de grève, à l'introduction d'une déclaration d'intention par une catégorie professionnelle déterminée et à des sanctions, des matières qui modifient les relations entre De Lijn et son personnel. Ces règles relèvent dès lors du droit du travail au sens de la disposition précitée de la loi spéciale.

À cet égard, elles soutiennent que le décret attaqué exerce une influence non négligeable sur de nombreuses lois fédérales, parmi lesquelles la loi du 5 décembre 1968. Elles rappellent que De Lijn relève du champ d'application de la loi du 5 décembre 1968. Renvoyant à l'arrêt de la Cour n° 145/2004 du 15 septembre 2004 (ECLI:BE:GHCC:2004:ARR.145), elles affirment que le législateur décrétoal n'est pas compétent en matière de droit collectif du travail, qui est resté une matière fédérale même après la Sixième réforme de l'État. Le décret attaqué prend toutefois comme point de départ une procédure de préavis, réglée dans une convention collective de travail, qui a été conclue sur la base de la loi du 5 décembre 1968.

A.6. Dans la seconde branche, les parties requérantes exposent que le législateur décrétoal ne peut pas non plus se fonder sur l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 pour légiférer. Selon elles, les trois conditions cumulatives pour se prévaloir des pouvoirs implicites ne sont pas réunies.

Elles estiment que la condition de nécessité n'est pas remplie. Il existe en effet, selon elles, d'autres manières d'assurer la continuité du service sans adopter ce décret et donc sans limiter le droit de grève. Elles renvoient aux accords conclus dans le cadre du contrat de gestion. Ces accords n'ont toutefois pas été évalués préalablement à l'adoption du décret attaqué. Selon les parties requérantes, il n'est pas non plus satisfait à la condition du caractère subsidiaire ou complémentaire par rapport à la compétence propre. Elles soulignent qu'il est clair que le législateur décrétoal veut avant tout s'approprier une matière fédérale, en adaptant le droit du travail et l'organisation de l'entreprise afin de limiter ainsi le droit de grève. En juger autrement créerait d'ailleurs non pas un vide de compétence mais, au contraire, une double limitation du droit de grève. À cet égard, elles renvoient à l'arrêté royal du 1er avril 1952, qui règle déjà la réquisition de personnel. Selon les parties requérantes, le fait que le non-respect du décret attaqué soit passible de sanctions souligne également le caractère non complémentaire de celui-ci. Elles ajoutent que l'absence de concertation sociale démontre elle aussi que le législateur décrétoal n'avait pas l'intention de légiférer dans le cadre de sa compétence propre en matière de transport en commun urbain et vicinal, dès lors qu'on peut raisonnablement s'attendre à ce qu'une concertation intensive soit utile voire nécessaire, étant donné l'expérience des organisations syndicales sur le terrain et leurs connaissances techniques. Enfin, elles soulignent encore que la réglementation ne s'applique pas aux exploitants, qui assurent environ la moitié des trajets, ce qui soulève la question de savoir si la mesure attaquée vise réellement à assurer la continuité du service.

Les parties requérantes estiment que la condition selon laquelle la matière fédérale se prête à un règlement différencié n'est pas davantage remplie. L'élément prépondérant des mesures se situant dans le droit du travail et dans les relations de travail, il ne saurait y avoir un point de rattachement avec la politique de la mobilité, qui est régionale. Le droit du travail est une matière fédérale qui, par nature, nécessite une réglementation uniforme, de sorte que les entités fédérées ne peuvent pas intervenir dans cette matière.

Enfin, la condition selon laquelle la mesure ne peut avoir qu'une incidence marginale sur la compétence fédérale n'est pas remplie. Ainsi, la mesure ne peut pas porter atteinte à des dispositions fédérales essentielles (atteinte dite qualitative). De plus, le champ d'application de la dérogation ne peut pas être trop étendu (atteinte dite quantitative). C'est à tort que l'incidence de la réglementation attaquée sur la compétence fédérale est minimisée.

Renvoyant à l'arrêt de la Cour n° 67/2020, précité, les parties requérantes estiment qu'il y a une ingérence dans l'exercice de la liberté syndicale et du droit de négociation collective et que l'incidence est d'une nature telle qu'il y a lieu de tenir compte des principes de l'Organisation internationale du travail.

En ce qui concerne le préavis de grève, elles estiment que cette mesure perturbe la dynamique de la négociation collective. En effet, un préavis de grève amène les parties autour de la table pour trouver une solution concertée, la grève servant d'élément de pression. Le fait que l'employeur ne sache pas dans quelle mesure l'appel à la grève sera suivi donne aux syndicats un certain avantage durant les négociations. Or, les déclarations d'intention obligatoires permettent à De Lijn de savoir à l'avance qui va suivre l'appel, ce qui affaiblit la position syndicale. De plus, les parties requérantes affirment que les membres du personnel sont mis sous pression pour venir tout de même travailler et assurer le service. En outre, le législateur décrétoal a fixé le délai de préavis de grève à huit jours ouvrables, alors qu'un délai de quatorze jours civils était d'usage par le passé, ce qui offrait davantage de marge de négociation. En prévoyant la sanction selon laquelle aucun salaire n'est versé si un membre du personnel qui a communiqué une intention de faire grève vient tout de même travailler le jour de la grève, le législateur décrétoal porte atteinte, selon les parties requérantes, à l'article 27 de la loi du 3 juillet 1978 « relative aux contrats de travail ». Le législateur décrétoal ayant défini des infractions et des sanctions qui ne sont pas connues chez De Lijn, le décret attaqué exerce également une pression pour que le règlement de travail soit modifié ou

pour qu'une nouvelle convention collective de travail soit conclue. Selon les parties requérantes, l'application efficace des sanctions nécessite également une modification du cadre législatif, parce que, notamment, des procédures de recours suspensives sont désormais prévues. Elles estiment également que l'interdiction d'entraver l'offre de transport fait une fois encore le jeu de l'employeur, dès lors que les membres du personnel ne peuvent plus décider au dernier moment de faire grève ou non, le cas échéant après avoir été convaincus à un piquet de grève. En effet, chaque membre du personnel doit communiquer son intention séparément. Elles soutiennent également que le législateur décréte un nouveau pouvoir consultatif au conseil d'entreprise, alors que les missions du conseil d'entreprise ont été fixées dans une loi fédérale.

A.7.1. En ordre principal, le Gouvernement flamand estime que le décret attaqué relève de la compétence des régions en matière de transport en commun urbain et vicinal. Il souligne que, pour autant que le décret attaqué emporte une ingérence dans la liberté syndicale et dans le droit à la négociation collective, cela ne signifie pas que l'autorité fédérale soit compétente.

Selon lui, le décret attaqué comporte des règles permettant d'organiser une offre de transport adaptée, compte tenu des membres du personnel disponibles qui ont choisi de ne pas participer à la grève. Il ne résulte pas des règles répartitrices de compétences que la Région flamande ne serait compétente que pour fixer des règles générales (indépendamment des circonstances, y compris des grèves) relatives à une offre de transport adaptée. Dans le même sens, il relève que l'inapplicabilité de la réglementation attaquée aux exploitants ne constitue pas un argument pertinent dans le cadre d'un moyen pris de la violation des règles répartitrices de compétences. Si la réglementation était applicable aux exploitants, l'incidence sur la compétence fédérale en matière de droit du travail serait encore plus importante, selon le Gouvernement flamand, à tout le moins dans la logique des parties requérantes.

Renvoyant à l'avis n° 39.942 de la section de législation du Conseil d'État, il soutient que les régions sont compétentes pour prévoir un service minimal en cas de grève, en ce qui concerne les services publics de transport en commun urbain et vicinal. Il conteste le fait que l'élément prépondérant de la réglementation attaquée se situerait dans le droit (collectif) du travail, qui relève de la compétence de l'autorité fédérale. Selon lui, la circonstance que la réglementation attaquée en matière d'offre de transport adaptée porte uniquement sur le cas de la grève n'a pas pour effet que cette réglementation ne relèverait pas de la compétence régionale. Il ressortit à l'autonomie des régions de déterminer elles-mêmes si elles organisent une telle offre de transport adaptée et dans quels cas spécifiques elles organisent cette offre. Dans le cadre de sa compétence consistant à prévoir une offre de transport adaptée, la Région flamande est intrinsèquement compétente pour déterminer les catégories professionnelles qui sont considérées comme essentielles pour proposer cette offre et pour définir les plans de transport adaptés. En effet, afin de pouvoir organiser une offre de transport adaptée en cas de grève, il est notamment nécessaire, selon le Gouvernement flamand, de définir un délai de préavis de grève minimal, de réglementer la déclaration d'intention et de prévoir des sanctions si les règles ne sont pas respectées ou s'il est fait obstacle à l'offre de transport adaptée. Sans réglementer de cette manière l'exercice du droit de grève, il est impossible pour le législateur décréte d'élaborer des règles prévoyant une offre de transport adaptée en cas de grève. À l'inverse, le fait d'admettre que le législateur décréte flamand ne serait pas compétent créerait d'ailleurs un vide de compétence, puisque l'autorité fédérale ne peut pas réglementer le transport en commun urbain et vicinal et n'établirait donc jamais un régime d'offre de transport adaptée.

Selon le Gouvernement flamand, il en va de même *mutatis mutandis* en ce qui concerne le pouvoir de la Région flamande d'étendre la compétence consultative du conseil d'entreprise à la question des catégories professionnelles opérationnelles que le conseil d'administration considère comme essentielles. Il s'agit d'une mesure complémentaire qui ne porte nullement atteinte aux règles fédérales existantes en matière de droit collectif du travail. Selon lui, cette mesure relève de la compétence intrinsèque des régions et renforce d'ailleurs le rôle des syndicats et leur participation à la mise en œuvre de la mesure. Il soutient qu'il peut être déduit de la jurisprudence de la Cour que le législateur décréte a le pouvoir d'imposer, dans l'exercice – et par la nature même – de sa compétence propre, des obligations complémentaires en matière de droit collectif du travail, sans que cela puisse porter atteinte aux règles fédérales relatives au droit collectif du travail et aux relations collectives de travail. À cet égard, le Gouvernement flamand relève que le décret attaqué ne porte pas atteinte à la loi du 19 décembre 1974 « organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités », ni ne réglemente en aucun cas les conséquences juridiques des conventions collectives de travail ou l'extension de leur force obligatoire. À titre surabondant, le Gouvernement flamand soutient que la Cour n'est pas compétente pour vérifier si le décret attaqué interférerait avec une convention collective de travail existante de la sous-commission paritaire compétente. Il ajoute encore qu'en tout état de cause, le décret attaqué ne porte pas atteinte aux conventions collectives de travail existantes. Le délai de préavis de grève décréte de huit jours est un délai minimum, de sorte que la sous-commission paritaire compétente peut encore fixer un délai plus long.

A.7.2. En ordre subsidiaire – pour autant que le décret attaqué ou des parties de ce décret ne ressortissent pas à la compétence intrinsèque de la Région flamande –, le Gouvernement flamand estime que le législateur décrétoal est compétent pour prendre les mesures attaquées en vertu des pouvoirs implicites. Il rappelle qu'en vue d'assurer la continuité du service, y compris en cas de grève, la Région flamande est compétente pour désigner des catégories professionnelles opérationnelles essentielles qui fournissent une offre de transport adaptée selon les plans de transport. Les autres règles sont nécessaires pour pouvoir élaborer une réglementation permettant une offre de transport adaptée en cas de grève et ont une incidence marginale sur la compétence fédérale, dans une matière qui se prête à un règlement différencié.

Selon le Gouvernement flamand, le délai de préavis de grève minimum fixé par le décret et la déclaration d'intention obligatoire des membres du personnel qui relèvent des catégories professionnelles considérées comme essentielles sont nécessaires à l'exercice de la compétence régionale en matière de transport en commun urbain et vicinal. Il souligne que, dans son arrêt n° 67/2020, précité, la Cour a déjà confirmé en ce sens la nécessité de telles mesures. L'incidence de ces mesures sur la compétence fédérale est marginale, étant donné, d'une part, que la commission paritaire compétente peut fixer un délai de préavis de grève plus long par le biais d'une convention collective de travail et, d'autre part, que les membres du personnel sont tout à fait libres de participer à la grève ou non. En outre, la déclaration d'intention obligatoire est limitée aux catégories professionnelles essentielles. Le transport en commun urbain et vicinal étant réglementé spécifiquement dans chaque région, les obligations se prêtent à un règlement différencié.

La sanction prévue par le législateur décrétoal en cas de non-respect de la déclaration d'intention obligatoire ou de non-respect de l'intention qui avait été communiquée ne porte pas atteinte à la compétence fédérale en matière de droit du travail, dès lors qu'elle est imposée conformément aux règles applicables, ce qui fait référence notamment à l'article 17, 1° et 2°, de la loi du 3 juillet 1978 « relative aux contrats de travail » en ce qui concerne les membres du personnel contractuels de De Lijn. Compte tenu du principe de verticalité, cette sanction s'inscrit également dans la compétence (intrinsèque) de la Région flamande. Le Gouvernement flamand fait valoir que la Cour a déjà confirmé que les entités fédérées peuvent édicter des règles spécifiques qui ont pour effet que la compétence fédérale en matière de droit des contrats de travail n'est plus applicable. Cette jurisprudence peut également être étendue au cas d'espèce. Le législateur décrétoal peut ainsi infliger des sanctions civiles en cas de non-respect des obligations qu'il impose. Selon le Gouvernement flamand, il n'est donc pas question d'une condition de travail supplémentaire, contrairement à ce qui est exposé dans l'avis de la section de législation du Conseil d'État.

En ce qui concerne la compétence consultative du conseil d'entreprise lorsque le conseil d'administration détermine les catégories professionnelles essentielles et les modalités concrètes des déclarations d'intention obligatoires, dans la mesure où cette matière ne relèverait pas de la compétence intrinsèque des régions, le législateur décrétoal a pu établir cette réglementation en se fondant sur les pouvoirs implicites. Le Gouvernement flamand souligne en outre que le cadre législatif existant ne prévoyait pas de possibilité de concertation avec les syndicats représentatifs pour ce qui est des points précités, ce qui serait incompatible avec les droits fondamentaux en matière de relations collectives de travail et de droit de grève. Ainsi, les relations collectives de travail chez De Lijn sont réglées par la loi du 5 décembre 1968, qui ne prévoit nullement la consultation des syndicats en ce qui concerne de telles mesures. La loi du 20 septembre 1948 « portant organisation de l'économie » ne prévoit pas non plus un tel rôle pour le conseil d'entreprise. Selon le Gouvernement flamand, il était donc nécessaire, pour que la réglementation relative à l'offre de transport adaptée soit compatible avec les droits fondamentaux précités, d'associer les syndicats représentatifs aux discussions en étendant la compétence consultative du conseil d'entreprise. L'incidence de la mesure est marginale et la matière se prête à un règlement différencié.

Quant au second moyen

A.8. Les parties requérantes prennent un second moyen de la violation des articles 19, 22, 23, 26 et 27 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec les articles 8, 9, 10 et 11 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec les articles 5, 6, 24 et 28 de la Charte sociale européenne révisée, avec les articles 18, 19 et 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, avec l'article 8 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, avec les articles 10, paragraphe 1, 11, paragraphe 1, 12, paragraphe 1, et 28 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, avec la Convention n° 87 de l'Organisation internationale du travail concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical, avec la Convention n° 98 de l'Organisation internationale du travail sur le droit d'organisation et de négociation collective, avec la

Convention n° 135 de l'Organisation internationale du travail concernant les représentants des travailleurs, avec la Convention n° 151 de l'Organisation internationale du travail sur les relations de travail dans la fonction publique, avec la Convention n° 154 de l'Organisation internationale du travail sur la négociation collective et avec la Convention n° 158 de l'Organisation internationale du travail sur le licenciement, et de la violation de l'article 33 de la Constitution et du principe général du droit à une bonne administration, par le décret attaqué pris dans sa totalité, d'une part (première branche), et par des dispositions du décret attaqué considérées séparément, d'autre part (seconde branche).

A.9.1. Dans la première branche du second moyen, les parties requérantes soutiennent tout d'abord que l'absence de concertation sociale préalablement au décret attaqué, dans le texte de ce décret et dans sa mise en œuvre viole la liberté syndicale, le droit de négociation collective et le droit d'action collective. Elles estiment que le législateur décretal est tenu de prévoir une concertation sociale à chaque étape, mais il ne l'a pas fait.

À cet égard, les parties requérantes relèvent que, se fondant sur l'accord de gouvernement, la ministre avait formulé un délai dans lequel une concertation sociale devait avoir lieu concernant l'offre de service garanti, mais que De Lijn n'a pas pris d'initiative à cette fin et que la ministre n'a pas non plus encouragé De Lijn à le faire. Elles affirment que la ministre a, au contraire, présenté, dans le délai qu'elle avait elle-même fixé, son propre avant-projet de décret, qui était à prendre ou à laisser et qui a été voté au parlement sur l'insistance de la ministre, sans même qu'une concertation sociale soit organisée.

Les parties requérantes ajoutent que la concertation sociale ne s'arrête pas à l'élaboration du décret. Elles soulignent que divers acteurs ont demandé qu'une concertation sociale soit organisée à la suite d'un préavis de grève, mais que rien ne figure à ce sujet dans le décret attaqué. Elles déplorent également que le décret attaqué ne donne aucun rôle à la concertation sociale dans le cadre de la mise en œuvre de ce décret. Selon elles, c'est De Lijn qui est chargée de mettre en œuvre les modalités concernant les éléments essentiels du service garanti, sans obligation de se concerter avec les syndicats à cet effet.

A.9.2. Les parties requérantes soutiennent ensuite que le principe de la séparation des pouvoirs et le droit à une bonne administration sont violés en ce que le décret attaqué a été mis en œuvre avant même d'être adopté. Elles estiment qu'en vertu de ces principes, la ministre ne peut donner instruction de mettre en œuvre un décret qu'après que celui-ci est entré en vigueur. Or, elles déclarent que, dès la phase des travaux préparatoires, la ministre a chargé De Lijn de mettre en œuvre le projet de décret. Ensuite de cela, De Lijn a demandé au conseil d'entreprise de formuler d'ores et déjà les avis prévus par le projet concernant les catégories professionnelles opérationnelles et la déclaration d'intention.

A.9.3. De manière générale, les parties requérantes soulignent qu'il n'était pas nécessaire d'adopter le décret attaqué. De Lijn et les syndicats avaient déjà conclu des accords, dont les deux parties étaient satisfaites, selon elles, concernant un service optimal en général et en cas de grève en particulier. En tout état de cause, d'autres négociations auraient pu avoir lieu si nécessaire. Elles estiment que l'absence de nécessité est un aspect très important, dès lors que le droit d'action collectif ne peut être limité que si la limitation est nécessaire.

Le véritable objectif du décret attaqué n'est donc pas, selon les parties requérantes, de garantir la continuité du service, mais de limiter leurs droits fondamentaux et ceux des membres du personnel de De Lijn. Ce constat ressort, à leur avis, du fait que le décret attaqué ne porte que sur les grèves. D'autres cas de force majeure ne sont pas réglementés. Pour cette raison aussi, le décret n'est pas justifié.

A.10.1. Dans la seconde branche du second moyen, les parties requérantes parcourent les dispositions du décret attaqué et font valoir que ces dispositions donnent lieu à diverses violations des droits fondamentaux.

Premièrement, elles estiment que le délai minimum de huit jours ouvrables qui, conformément à l'article 3 du décret attaqué, doit être respecté entre le dépôt du préavis de grève et le début de la grève en cas de grèves déclenchées dans le cadre de la procédure de préavis et de concertation à l'occasion de conflits sociaux conformément aux conventions collectives de travail est contraire à la liberté syndicale et au droit de négociation collective. En effet, le délai minimum décretal fait obstacle à ce que le délai de préavis soit négocié librement. Il n'est pas possible de convenir d'un délai de préavis plus court et De Lijn sera moins disposée à fixer un délai plus long. Il est pourtant fondamental de pouvoir négocier librement et collectivement, selon les parties requérantes.

L'ingérence décrétaire dans cette faculté est contraire au droit fondamental de négociation collective. Elles estiment aussi que cette disposition compromet la liberté syndicale. Les travailleurs sont en effet moins enclins à s'affilier à un syndicat qui ne peut pas négocier le délai de préavis librement.

Deuxièmement, les parties requérantes soutiennent que la déclaration d'intention prévue par l'article 4 du décret attaqué est contraire à la liberté syndicale, au droit de négociation collective, au droit d'action collective, au droit d'avoir une conviction et à la liberté d'expression et au droit à la vie privée. À cet égard, elles relèvent tout d'abord que le choix de participer ou non à la grève n'est pas libre. Les membres du personnel de De Lijn peuvent en effet être réquisitionnés en vertu de la loi du 19 août 1948 « relative aux prestations d'intérêt public en temps de paix » (ci-après : la loi du 19 août 1948), ce qui arrive aussi dans la pratique. Elles estiment en outre que le délai de 72 heures ne pouvait pas tout simplement être repris de la loi du 29 novembre 2017 « relative à la continuité du service de transport ferroviaire de personnes en cas de grève » et que le principe de légalité consacré par l'article 23 de la Constitution, lu en combinaison ou non avec l'article 11 de la Convention européenne de droits de l'homme, est violé en ce qu'on ne peut suffisamment prévoir s'il est légitime de ne pas introduire une déclaration d'intention ou de ne pas respecter une déclaration d'intention introduite. C'est en effet De Lijn qui décide unilatéralement de l'existence d'un « motif valable dûment établi ».

Troisièmement, les parties requérantes font valoir que la liberté syndicale est violée en ce que l'article 4 du décret attaqué charge, non pas les organisations représentatives de travailleurs, mais le conseil d'entreprise de formuler un avis sur les catégories professionnelles opérationnelles et sur la déclaration d'intention. Selon les parties requérantes, le conseil d'entreprise n'est pas un organe approprié au regard de la liberté syndicale. Contrairement à la commission paritaire qui, conformément à la loi du 19 août 1948 – qui s'applique à De Lijn –, détermine les prestations à assurer en cas de cessation collective et volontaire du travail, le conseil d'entreprise est dépourvu de garanties importantes. En effet, les délégués du personnel siégeant au conseil d'entreprise ne sont pas élus au nom des organisations représentatives de travailleurs et il n'est pas garanti que le point de vue des travailleurs y soit clairement exprimé. Au demeurant, il n'est pas non plus possible de conclure des conventions collectives de travail au sein d'un conseil d'entreprise. Par ailleurs, les parties requérantes dénoncent le fait que les organisations représentatives de travailleurs se voient ainsi imposer des obligations (elles doivent respecter le délai de préavis) sans recevoir aucun droit.

Quatrièmement, elles estiment que les sanctions applicables conformément à l'article 4 du décret attaqué sont contraires à la liberté syndicale, au droit de négociation collective, au droit d'action collective, au droit d'avoir une conviction et à la liberté d'expression et au droit des travailleurs d'être protégés en cas de licenciement. Selon les parties requérantes, les sanctions sont dépourvues d'une base légale suffisamment claire et une description des voies de recours fait défaut. Le décret attaqué se contente de renvoyer à la « réglementation applicable ». Elles déplorent, ce faisant, qu'il ne prévoie pas non plus la moindre garantie contre des sanctions disproportionnées telles que le licenciement. En particulier, le décret ne comporte aucune garantie en matière de protection des représentants des travailleurs. Elles estiment en outre que la disposition attaquée est problématique en tout état de cause, puisqu'elle empêche un travailleur de changer d'avis et de le faire savoir. Le travailleur est en effet sanctionné s'il ne respecte pas le choix communiqué. Il est ainsi contraint de donner la priorité au choix qui lui donne la plus grande certitude en matière de rémunération, autrement dit celui de ne pas participer à la grève. À tout le moins, cette situation a un effet dissuasif (« *chilling effect* »).

Cinquièmement, les parties requérantes estiment que la liberté syndicale, le droit d'avoir une conviction et à la liberté d'expression et le droit d'action collective sont violés en ce que l'article 4, § 5, du décret attaqué interdit trois actes qui pourraient perturber l'offre de transport. Selon elles, ces interdictions affaiblissent la position des militants de manière disproportionnée. À cet égard, elles relèvent que le décret attaqué affaiblit de toute façon déjà la position des militants en forçant les catégories professionnelles opérationnelles essentielles à introduire, au plus tard 72 heures avant le début de la grève, une déclaration d'intention sur laquelle elles ne peuvent plus revenir. Cette obligation rend inutile la mise en place de piquets de grève.

A.10.2. Enfin, les parties requérantes relèvent encore que les droits fondamentaux invoqués forment un tout. Pour autant que le décret attaqué ne viole pas ces droits fondamentaux pris isolément, il ne peut y avoir aucun doute, selon elles, quant au fait que le décret attaqué n'est pas conciliable avec ces droits considérés dans leur ensemble.

A.11.1. En ordre principal, le Gouvernement flamand estime que le second moyen formulé par les parties requérantes est irrecevable, en ce qu'il critique le processus d'élaboration du décret attaqué. Il fait valoir en effet que la Cour n'est pas compétente pour se prononcer sur le processus d'élaboration du décret attaqué. À cet égard,

il renvoie à plusieurs arrêts de la Cour dans lesquels celle-ci s'est déclarée incompétente pour se prononcer sur un moyen reprochant à une loi ou à un décret d'avoir été adopté sans concertation syndicale ou sociale.

A.11.2. En ordre subsidiaire, le Gouvernement flamand estime que le décret attaqué a été élaboré conformément à toutes les exigences. Selon lui, il n'existe aucune obligation juridique d'associer les organisations syndicales à l'élaboration d'un décret portant sur une offre de transport adaptée en cas de grève. Il ajoute que la jurisprudence de la Cour citée par les parties requérantes ne permet pas non plus de déduire le contraire. Selon lui, cette jurisprudence permet tout au plus d'inférer une telle obligation dans le cas de l'élaboration d'une loi prévoyant un service minimum susceptible d'entraîner la réquisition de certains membres du personnel. Le décret attaqué ne prévoit rien de tel.

Quoi qu'il en soit, il y a eu, selon le Gouvernement flamand, suffisamment de temps préalablement au décret attaqué pour donner toutes ses chances à la concertation sociale. Plus de seize mois se sont écoulés entre la lettre de la ministre du 8 janvier 2020 ouvrant la voie à la concertation sociale et le vote du décret le 28 mai 2021. En outre, le 10 décembre 2020, après avoir transmis son propre projet, la ministre a elle-même convié les organisations syndicales autour de la table pour que celles-ci puissent présenter leur proposition. Selon le Gouvernement flamand, le fait qu'aucun accord n'ait finalement été trouvé ne change rien à la circonstance que la concertation sociale a eu ses chances. Il ne peut pas non plus être reproché au législateur décréteur que la concertation sociale entre De Lijn et les syndicats ne se soit pas déroulée comme ces derniers le souhaitaient.

De plus, le Gouvernement flamand relève encore qu'on ne saurait puiser des arguments quant à la compatibilité du décret attaqué avec les règles de droit supérieures dans le fait que l'instruction aurait été donnée de mettre en œuvre le décret attaqué avant qu'il soit voté, et il estime qu'il n'y a pas lieu de démontrer que le décret attaqué est fondé sur une nécessité absolue. En ce qui concerne ce dernier point, le Gouvernement flamand affirme qu'au regard du droit de grève et du droit de négociation collective, il suffit que l'ingérence serve un but légitime et qu'elle ne soit pas disproportionnée.

A.12. Le Gouvernement flamand fait valoir ensuite que la critique des parties requérantes relative à l'absence de concertation sociale dans le texte du décret attaqué et dans la mise en œuvre de celui-ci n'est pas fondée. Le décret attaqué laisse effectivement de la place à la concertation sociale. Il renvoie à ce sujet au délai de préavis minimum prévu par le décret attaqué. Selon lui, c'est désormais à De Lijn et aux organisations syndicales qu'il appartient d'organiser la concertation sociale.

A.13.1. Enfin, le Gouvernement flamand souligne que les critiques formulées dans la seconde branche du second moyen ne sont pas non plus fondées. Il relève, de manière générale, que l'exposé des motifs du décret attaqué indique déjà de manière convaincante que ce décret est compatible avec les dispositions invoquées. Il souligne en outre, toujours de manière générale, que, dans son arrêt n° 67/2020, précité, la Cour a déjà jugé un régime analogue concernant la SNCB compatible avec les droits invoqués, et il estime qu'il n'y a pas lieu de juger le décret attaqué différemment, ainsi que l'observe la section de législation du Conseil d'État dans son avis n° 68.800/3 relatif à ce décret.

A.13.2. À titre surabondant, le Gouvernement flamand aborde encore chacune des violations alléguées dans la seconde branche du second moyen.

Premièrement, le Gouvernement flamand fait valoir que la critique concernant le délai de préavis et la déclaration d'intention n'est pas fondée. Quant au délai de préavis, il observe qu'il est nécessaire de fixer un délai de préavis minimum pour assurer le fonctionnement et la cohérence du mécanisme d'offre de transport adaptée établi par le décret attaqué. Comme il ne s'agit que d'un délai minimum, cette mesure ne porte d'ailleurs pas atteinte, selon lui, aux conventions collectives de travail existantes qui prévoient un délai de préavis plus long, à savoir quatorze jours civils. Quant à la déclaration d'intention, il observe que le décret attaqué laisse aux membres du personnel toute la liberté de décider de faire grève ou de travailler. Le décret attaqué demande seulement que les travailleurs qui choisissent de faire grève communiquent en temps utile une déclaration d'intention à cet effet, de sorte qu'une offre de transport adaptée puisse être préparée. Selon lui, la loi du 19 août 1948 est applicable de manière cumulative avec le décret attaqué. Il estime aussi que la question de savoir s'il existe un « motif valable dûment établi » justifiant l'absence d'une déclaration d'intention ne dépend pas que de l'avis unilatéral des parties. En cas de litige, il est possible en effet de saisir le juge compétent, qui statuera ensuite sur l'existence ou non d'un « motif valable dûment établi ».

Deuxièmement, il estime que la critique concernant la compétence consultative du conseil d'entreprise n'est pas fondée. Il considère qu'aucune disposition dont la violation est alléguée ne permet de déduire une obligation de prévoir un avis du conseil d'entreprise lorsque les catégories professionnelles opérationnelles et les modalités concrètes relatives aux déclarations d'intention sont déterminées. Il déclare qu'en tout état de cause, le choix du législateur décretal d'investir le conseil d'entreprise du pouvoir consultatif dans les deux cas n'est pas sans justification raisonnable. Le conseil d'entreprise est un organe approprié aux fins de la concertation avec les organisations syndicales représentatives. Selon lui, la loi du 19 août 1948 ne permet pas d'inférer une obligation d'attribuer ce pouvoir consultatif, non pas au conseil d'entreprise, mais aux organisations représentatives de travailleurs. La comparaison opérée par les parties requérantes sur la base de cette loi est boiteuse, dès lors que le décret attaqué n'établit pas un service minimum, mais seulement une offre de transport adaptée, qui fonctionne sur une base volontaire.

Troisièmement, il considère que la critique concernant les sanctions n'est pas non plus fondée. Il estime que les sanctions sont justifiées car elles visent à assurer la mise en œuvre concrète du régime de l'offre de transport adaptée. Selon lui, la circonstance que le décret attaqué se contente de définir en quoi consiste un manquement et renvoie pour le surplus à la réglementation applicable n'est pas problématique. Les sanctions ne sont en effet pas de nature pénale. En outre, la référence faite au droit applicable, à savoir le droit du travail ou le droit disciplinaire, vise justement à faire en sorte que toutes les garanties dont bénéficient les membres du personnel en cas de manquement soient également applicables en cas d'infraction au décret attaqué.

Enfin, le Gouvernement flamand est du même avis en ce qui concerne la critique visant l'interdiction pour les membres du personnel de perturber l'offre de transport adaptée. Cette interdiction poursuit un but légitime – assurer la mise en œuvre de l'offre de transport adaptée – et est proportionnée. Elle n'exclut en effet pas que des piquets de grève pacifiques soient organisés et que les catégories professionnelles opérationnelles soient convaincues en temps utile de se joindre à la grève.

- B -

Quant au décret attaqué et à son contexte

B.1. Les parties requérantes demandent l'annulation du décret de la Région flamande du 28 mai 2021 « modifiant le décret du 31 juillet 1990 relatif à l'agence autonomisée externe Vlaamse Vervoermaatschappij – De Lijn, en ce qui concerne la continuité de la prestation de service de la Vlaamse Vervoermaatschappij – De Lijn en cas de grève » (ci-après : le décret attaqué).

B.2.1. Le décret de la Région flamande du 31 juillet 1990 « relatif à l'agence autonomisée externe Vlaamse Vervoermaatschappij – De Lijn » (ci-après : le décret du 31 juillet 1990) concerne l'agence autonomisée externe de droit public qui porte le nom « Vlaamse Vervoermaatschappij – De Lijn » (ci-après : De Lijn). Il contient des dispositions relatives à la création (articles 2 à 2^{ter}), à la mission, aux tâches et aux compétences (article 3), à la gestion et au fonctionnement de la société, plus particulièrement en ce qui concerne la structure financière (articles 6 à 11), à l'organisation de la gestion (articles 12 à 18), au fonctionnement

(articles 19 à 26), au statut du personnel (articles 27 et 28), aux droits et aux obligations de la société (articles 29 à 32), au contrôle financier de la société (article 35), au budget de la société (articles 38 à 44), au contrat de gestion avec l'autorité publique (article 44*bis*), aux sanctions administratives et au traitement corrélatif de données à caractère personnel (articles 44*ter* à 44*duodevicies*).

B.2.2. Le décret attaqué complète le décret du 31 juillet 1990 et ajoute au régime de gestion et de fonctionnement de De Lijn une section relative à la continuité du service en cas de grève (articles 32*bis* à 32*ter*).

B.2.3. Le décret attaqué dispose :

« Article 1er. Le présent décret règle une matière régionale.

Art. 2. Dans le chapitre IV du décret du 31 juillet 1990 relatif à l'agence autonomisée externe Vlaamse Vervoermaatschappij – De Lijn, modifié en dernier lieu par le décret du 26 avril 2019, il est inséré une section 3*bis*, rédigé comme suit :

‘ Section 3*bis*. Continuité de la prestation de service en cas de grève ’.

Art. 3. Dans la section 3*bis*, insérée par l'article 2, du même décret, modifié en dernier lieu par le décret du 26 avril 2019, il est inséré un article 32*bis*, rédigé comme suit :

‘ Art. 32*bis*. En cas de grèves initiées dans le cadre de la procédure de préavis et de concertation à l'occasion de conflits sociaux conformément aux conventions collectives de travail conclues au sein du comité paritaire compétent, un délai minimum de huit jours ouvrables est respecté entre le dépôt du préavis de grève et le début de la grève. ’.

Art. 4. Dans la même section 3*bis* du même décret, modifié en dernier lieu par le décret du 26 avril 2019, il est inséré un article 32*ter*, rédigé comme suit :

‘ Art. 32*ter*. § 1er. Le présent article s'applique aux grèves initiées conformément à l'article 32*bis*.

Dans le présent article, on entend par jour de grève : toute période de vingt-quatre heures à compter de l'heure du début de la grève, telle que mentionnée dans le préavis de grève.

§ 2. Après avis du conseil d'entreprise, le conseil d'administration détermine les catégories professionnelles opérationnelles qu'il considère comme essentielles pour fournir une offre de transport adaptée aux usagers en cas de grève.

Le conseil d'entreprise rendra l'avis visé à l'alinéa 1er dans un délai de trente jours suivant le jour où il a reçu la demande d'avis du conseil d'administration.

Le conseil d'administration détermine les plans de transport en fonction desquels une offre de transport adaptée peut être fournie aux usagers en cas de grève.

Les plans de transport visés à l'alinéa 3 sont régulièrement évalués par le conseil d'administration en vue d'améliorer leur fonctionnement en pratique.

La [Vlaamse Vervoermaatschappij – De Lijn] fait appel aux membres du personnel des catégories professionnelles visées à l'alinéa 1er qui ne participent pas à la grève pour organiser l'offre de transport adaptée.

§ 3. Sauf motif valable dûment établi, les membres du personnel des catégories professionnelles visées au paragraphe 2, alinéa 1er, notifient définitivement leur intention de participer au jour de grève au plus tard septante-deux heures avant son début.

La déclaration d'intention visée aux alinéas 1er et 3 ne s'applique qu'aux membres du personnel des catégories professionnelles mentionnées au paragraphe 2, alinéa 1er, dont la présence est prévue le jour de grève envisagé.

En cas de grève de plusieurs jours couverts par le même préavis de grève, les membres du personnel des catégories professionnelles visées au paragraphe 2, alinéa 1er, notifient leur déclaration d'intention de participer à la grève au plus tard septante-deux heures avant le premier jour de grève durant lequel leur présence est prévue et ce pour chacun des jours de grève durant lesquels leur présence est prévue. Ces membres du personnel peuvent retirer leur déclaration au plus tard quarante-huit heures avant chaque jour de grève, à l'exception du premier jour s'ils souhaitent travailler pendant ce jour de grève. Les membres du personnel qui n'ont pas participé initialement mais qui souhaitent participer à la présente grève notifient leur déclaration d'intention au plus tard septante-deux heures avant chaque jour de grève.

Après avis du conseil d'entreprise, le conseil d'administration détermine les modalités concrètes de communication des déclarations d'intention visées aux alinéas 1er et 3. Les déclarations d'intention sont traitées de manière confidentielle. Son seul but est d'organiser le service en fonction des membres du personnel disponibles au jour de grève.

Le conseil d'entreprise rendra l'avis visé à l'alinéa 4 dans les trente jours suivant le jour où il a reçu la demande d'avis du conseil d'administration.

Sauf motif valable dûment établi, des sanctions conformément à la réglementation applicable s'appliquent aux membres du personnel de l'une des catégories professionnelles mentionnées au paragraphe 2, alinéa 1er, qui n'ont pas communiqué leur intention de participer au jour de grève, s'ils ne se présentent pas sur leur lieu de travail.

Sauf motif valable dûment établi, des sanctions conformément à la réglementation applicable s'appliquent aux membres du personnel de l'une des catégories professionnelles mentionnées au paragraphe 2, alinéa 1er, qui ont communiqué leur intention de participer au jour de grève, s'ils ne respectent pas cette déclaration.

Des sanctions conformément à la réglementation applicable s'appliquent aux membres du personnel de l'une des catégories professionnelles mentionnées au paragraphe 2, alinéa 1er, qui se présentent sur leur lieu de travail mais ne sont pas autorisés à effectuer leur service parce qu'ils ont communiqué leur intention de faire grève conformément au présent paragraphe. L'autorisation d'effectuer leur service peut être accordée si cela s'avère nécessaire pour la réalisation de l'offre de transport adaptée.

§ 4. Une offre de transport adaptée selon l'un des plans de transport visés au paragraphe 2, alinéa 3, n'est fournie que si la [Vlaamse Vervoermaatschappij – De Lijn] dispose d'un nombre suffisant de membres du personnel dans chaque catégorie professionnelle visée au paragraphe 2, alinéa 1er.

Sur la base des déclarations d'intention visées au paragraphe 3, le directeur général ordonne l'exécution du plan de transport adapté pendant le jour de grève.

Le directeur général peut désigner un suppléant pour l'exécution de la compétence visée à l'alinéa 2 lorsqu'il est absent ou empêché.

La [Vlaamse Vervoermaatschappij – De Lijn] communique les modalités du plan de transport adapté de manière claire aux usagers au plus tard vingt-quatre heures avant le début du jour de grève.

§ 5. Les membres du personnel s'abstiennent de tout acte ayant pour conséquence que l'offre de transport ne peut être effectuée conformément aux dispositions du présent article :

1° ils s'abstiennent de bloquer l'accès au lieu de travail pour les membres du personnel qui souhaitent travailler;

2° ils ne recourent à une quelconque violence physique ou matérielle à l'encontre des membres du personnel qui souhaitent travailler ou à l'encontre des usagers;

3° ils n'empêchent pas l'utilisation des outils de travail et de l'infrastructure. ' ».

B.2.4. L'article 32*bis* du décret du 31 juillet 1990, inséré par l'article 3 du décret attaqué, établit un délai de préavis minimum de huit jours ouvrables en cas de grèves qui ont lieu dans le cadre de la procédure de préavis et de concertation à l'occasion de conflits sociaux conformément aux conventions collectives de travail conclues au sein de la commission paritaire compétente.

B.2.5.1. L'article 32*ter*, § 1er, alinéa 1er, règle l'exercice du droit de grève en ce qui concerne les grèves déclenchées conformément à l'article 32*bis* du décret du 31 juillet 1990.

B.2.5.2. L'article 32ter, § 1er, alinéa 2, définit le « jour de grève » comme étant « toute période de vingt-quatre heures à compter de l'heure du début de la grève, telle que mentionnée dans le préavis de grève ».

B.2.5.3. Conformément à l'article 32ter, § 2, alinéa 1er, le conseil d'administration de De Lijn est chargé, après avis du conseil d'entreprise, de déterminer les catégories professionnelles opérationnelles qu'il considère comme essentielles pour fournir une offre de transport adaptée aux usagers.

B.2.5.4. Sauf motif valable dûment établi, les membres du personnel qui font partie des catégories professionnelles précitées et dont la présence est prévue le jour de grève sont tenus de notifier définitivement leur intention de participer ou non au jour de grève au plus tard 72 heures avant son début (article 32ter, § 3, alinéas 1er et 2). En cas de grève de plusieurs jours couverts par le même préavis de grève, l'obligation d'information précitée s'applique à chaque jour de grève lors duquel la présence des membres du personnel concernés est prévue. Ceux-ci ont la possibilité de modifier leur déclaration. Ils peuvent ainsi le faire au plus tard 48 heures avant chaque jour de grève, à l'exception du premier jour, s'ils souhaitent travailler pendant ce jour de grève et au plus tard 72 heures avant chaque jour de grève, à l'exception du premier jour, s'ils souhaitent participer à ce jour de grève.

B.2.5.5. L'article 32ter, § 3, alinéa 4, dispose que le conseil d'administration détermine, après avis du conseil d'entreprise, les modalités concrètes de communication des déclarations d'intention. Cet article précise que ces déclarations sont traitées de manière confidentielle, dans le seul but d'organiser le service en fonction des membres du personnel disponibles lors du jour de grève.

B.2.5.6. Les membres du personnel soumis à l'obligation d'information qui négligent de communiquer dans les délais leur intention de participer au jour de grève ou qui ne respectent pas leur déclaration s'exposent à une sanction conformément à la réglementation applicable, sauf motif valable dûment établi (article 32ter, § 3, alinéas 6, 7 et 8).

B.2.5.7. Seuls les membres du personnel qui font partie des catégories professionnelles opérationnelles essentielles et qui ont choisi de ne pas participer à la grève assurent l'offre de transport adaptée (article 32ter, § 2, alinéa 5). Une telle offre n'est fournie, sur la base d'un ordre en ce sens du directeur général ou de son suppléant (article 32ter, § 4, alinéas 2 et 3), que si De Lijn dispose d'un nombre suffisant de membres du personnel dans chacune des catégories professionnelles précitées (article 32ter, § 4, alinéa 1er), en fonction d'un des plans de transport établis à cette fin par le conseil d'administration (article 32ter, § 2, alinéa 3).

B.2.5.8. Conformément à l'article 32ter, § 4, alinéa 4, De Lijn doit communiquer les modalités du plan de transport précité de manière claire aux usagers au plus tard 24 heures avant le début du jour de grève.

B.2.5.9. Enfin, l'article 32ter, § 5, interdit aux membres du personnel de faire obstacle à l'offre de transport adaptée, et plus précisément de bloquer l'accès au lieu de travail pour les membres du personnel qui souhaitent travailler, de recourir à la moindre violence physique ou matérielle à l'encontre des membres du personnel qui souhaitent travailler ou à l'encontre des usagers et d'empêcher l'utilisation des outils de travail et de l'infrastructure.

B.3.1. S'inspirant de la loi du 29 novembre 2017 « relative à la continuité du service de transport ferroviaire de personnes en cas de grève » (ci-après : la loi du 29 novembre 2017), le législateur décréteil a voulu, en exécution de la résolution n° 894 du Parlement flamand du 16 novembre 2016, du contrat de gestion 2017-2020 et de l'accord de gouvernement du Gouvernement flamand 2019-2024, prévoir une offre de transport adaptée en cas de grève, fournie par De Lijn en fonction du personnel disponible (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2020-2021, n° 718/1, p. 3).

B.3.2. Selon les travaux préparatoires, le décret attaqué ne remet pas en question le droit de grève mais tend « à ce que chaque usager puisse se déplacer en rencontrant le moins de difficultés possibles, notamment en vue de se rendre au travail ou à l'école, lorsque des grèves perturbent le service public de transport en commun urbain et vicinal » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2020-2021, n° 718/1, p. 5). Il se fonde également sur le principe général de la continuité du service public. « Ce principe implique qu'un service public tel que le transport en commun urbain et vicinal doit pouvoir être organisé de manière continue, régulière et sans

interruption » (*ibid.*). Ainsi, « il peut être organisé un service en tenant compte des effectifs disponibles (c'est-à-dire des membres du personnel non grévistes), fournissant aux usagers une offre de transport adaptée selon l'un des plans de transport déterminés au préalable » (*ibid.*).

Par ailleurs, le législateur décretaal a indiqué vouloir garantir à l'utilisateur la continuité du service sans imposer un service minimum et sans prévoir la possibilité de réquisitionner du personnel à cette fin (*ibid.*, p. 4). Le régime mis en place vise à organiser les services fournis par les non-grévistes en telle sorte qu'une offre suffisante puisse être proposée à un maximum de voyageurs, ce qui se faisait déjà dans la pratique sous la forme d'un service d'urgence (*ibid.*).

Quant à la recevabilité

B.4. Le Gouvernement flamand conteste l'intérêt, la qualité et la capacité à agir des organisations syndicales (première à troisième parties requérantes). Il conteste également, en tout ou en partie, l'intérêt des autres parties requérantes.

B.5. 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; il s'ensuit que l'action populaire n'est pas admissible.

B.6.1. La septième partie requérante travaille comme chauffeur chez De Lijn et siège également au conseil d'entreprise. Étant donné que l'article 32ter du décret du 31 juillet 1990, inséré par le décret attaqué, prévoit que De Lijn assure la continuité du service en cas de grève, ce qui implique des obligations (déclaration d'intention), des interdictions et des sanctions à l'égard des membres du personnel considérés comme relevant d'une catégorie professionnelle opérationnelle essentielle, la septième partie requérante peut, en tant que membre du personnel, être affectée directement et défavorablement par la réglementation attaquée. Elle dispose donc de l'intérêt requis pour attaquer l'article 32ter.

L'article 32*bis* du décret du 31 juillet 1990, inséré par le décret attaqué, définit le délai minimum de préavis de grève et peut, compte tenu de l'échéance prévue pour la déclaration d'intention, fixée à 72 heures avant le début de la grève, affecter le délai de réflexion dont un membre du personnel individuel a besoin pour décider de participer ou non à une grève, ainsi que le temps dont disposent les parties concernées pour mettre fin au conflit social, au moyen d'une concertation sociale, dans l'intérêt des membres du personnel. Compte tenu de ce qui précède, la septième partie requérante dispose de l'intérêt requis pour attaquer l'article 32*bis*.

B.6.2. Étant donné qu'une des parties requérantes a introduit le recours de manière recevable, il n'est pas nécessaire d'examiner la recevabilité à l'égard des autres parties requérantes.

B.6.3. Le recours en annulation est recevable.

Quant au fond

B.7. Les parties requérantes invoquent deux moyens contre le décret attaqué. Elles prennent leurs moyens, respectivement, de la violation des règles répartitrices de compétences (premier moyen) et de la violation de certains droits fondamentaux (second moyen).

En ce qui concerne les règles répartitrices de compétences (premier moyen)

B.8. Les parties requérantes prennent un premier moyen de la violation, par le décret attaqué, des articles 6, § 1er, VI, alinéa 5, 12°, 10 et 87, § 5, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (ci-après : la loi spéciale du 8 août 1980).

Selon elles, le décret attaqué viole l'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 12°, de la loi spéciale du 8 août 1980, étant donné qu'il règle une matière qui relève de la compétence de l'autorité fédérale en matière de droit du travail (première branche). Le décret attaqué violerait également l'article 87, § 5, de la loi spéciale du 8 août 1980, étant donné que la réglementation des

relations collectives de travail entre De Lijn, une personne morale de droit public qui dépend de la Région flamande, et son personnel relève de la compétence de l'autorité fédérale (troisième branche). Elles font valoir que le décret attaqué viole l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980, étant donné que les conditions permettant de recourir aux pouvoirs implicites ne sont pas remplies (deuxième branche).

B.9. L'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, de la loi spéciale du 8 août 1980 dispose :

« L'autorité fédérale est, en outre, seule compétente pour :

[...]

12° le droit du travail et la sécurité sociale ».

Selon cette disposition de la loi spéciale, seule l'autorité fédérale est compétente en matière de droit collectif du travail.

B.10.1. L'article 87, § 5, de la loi spéciale du 8 août 1980 dispose :

« Les règles relatives aux relations entre les autorités publiques et les organisations syndicales des agents relevant de ces autorités, ainsi qu'avec les membres de ces organisations syndicales, relèvent en ce qui concerne les Communautés, les Régions et les personnes morales de droit public qui en dépendent, y compris l'enseignement, les centres publics d'aide sociale et les associations de communes dans un but d'utilité publique de la compétence de l'autorité fédérale, sauf en ce qui concerne la ' Radio-Télévision belge de la Communauté française ' et le ' Commissariat général aux relations internationales de la Communauté française '. Toutefois, le Gouvernement concerné peut décider d'appliquer pour ces institutions, les dispositions légales précitées ».

B.10.2. Cette disposition de la loi spéciale suppose que ce qu'on appelle le « statut syndical » dans le secteur public constitue une compétence de l'autorité fédérale, sauf à l'égard de deux institutions pour lesquelles la Communauté française avait prévu, avant l'adoption de la disposition de la loi spéciale, un régime spécifique qui était déjà entré en vigueur (*Doc. parl.*, Chambre, S.E. 1988, n° 516/1, pp. 28-29).

B.10.3. Conformément à l'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 12°, et à l'article 87, § 5, de la loi spéciale du 8 août 1980, l'autorité fédérale est compétente pour le droit du travail collectif et

pour les relations collectives de travail dans le secteur public, y compris en ce qui concerne les communautés et les régions.

B.10.4. La loi du 19 décembre 1974 « organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités » (ci-après : la loi du 19 décembre 1974) constitue actuellement la concrétisation de la restriction qui est formulée en termes généraux dans l'article 87, § 5, de la loi spéciale du 8 août 1980 et à laquelle les communautés et les régions doivent se conformer dans l'exercice de leurs compétences. Les dispositions de cette loi font ainsi partie des règles déterminant les compétences respectives de l'autorité fédérale, des communautés et des régions, règles sur le respect desquelles la Cour peut statuer en vertu de l'article 1er, 1^o, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle.

B.10.5. L'article 2, § 2, alinéa 1er, de la loi du 19 décembre 1974 impose au législateur compétent de négocier avec les organisations syndicales représentatives avant de prendre des projets de loi, de décret ou d'ordonnance qui, d'une part, établissent des réglementations de base ayant trait au statut administratif, au statut pécuniaire et au régime de pensions, aux relations avec les organisations syndicales, à l'organisation des services sociaux et qui, d'autre part, édictent des dispositions réglementaires concernant notamment la durée du travail et l'organisation de celui-ci.

L'article 87, § 5, de la loi spéciale du 8 août 1980 implique que les communautés et les régions ne peuvent déroger à cette obligation de négociation.

B.11.1. Le Gouvernement flamand fait valoir que le décret attaqué règle une matière qui relève de l'article 6, § 1er, X, alinéa 1er, 8^o, de la loi spéciale du 8 août 1980, qui dispose :

« Art. 6. § 1er. Les matières visées à l'article 39 de la Constitution sont :

[...]

X. En ce qui concerne les travaux publics et le transport :

[...]

8° le transport en commun urbain et vicinal, en ce compris les services réguliers spécialisés, les services de taxis et les services de location de voitures avec chauffeurs ».

Il résulte de cette disposition de la loi spéciale que les régions se sont vu attribuer la compétence de régler le transport en commun urbain et vicinal.

B.11.2. L'exposé des motifs relatif au projet qui a conduit à la loi spéciale du 8 août 1988 modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles mentionne à ce sujet :

« La compétence sur les transports urbains et vicinaux par métro, pré-métro ou semi-métro, par tram, trolleybus et autobus, qui est transférée aux Régions comprend plus particulièrement : le statut des sociétés de transport, la conclusion de contrats de gestion, l'infrastructure tant en surface que souterraine, l'organisation de réseaux et les autorisations y afférentes, les tarifs et les réductions tarifaires accordées, les contrats avec les loueurs de services de transport, le mode de calcul de l'indemnité qui leur est payée ainsi que les services de transports régionaux transfrontaliers » (*Doc. parl.*, Chambre, S.E., 1988, n° 516/1, p. 16).

Le ministre des Communications et des Réformes institutionnelles de l'époque a ajouté :

« Les services réguliers, par contre, sont totalement régionalisés. Dans ce secteur, il y a lieu de faire la distinction entre le transport public, urbain et vicinal – les services concédés, notamment, relèvent de ce secteur – et les services réguliers spécialisés qui comprennent principalement mais pas uniquement les transports scolaires et de travailleurs. Ceci est donc également transféré aux régions. Il s'agit ici d'une compétence globale, qui comprend la tarification et les contrats avec les exploitants » (traduction libre) (*Ann.*, Chambre, 29 juillet 1988, p. 1426).

B.12. Compte tenu de ce qui précède, il y a lieu de tenir compte également de l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980.

L'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980 dispose :

« Dans les matières qui relèvent de leurs compétences, les Communautés et les Régions peuvent créer des services décentralisés, des établissements et des entreprises, ou prendre des participations en capital.

Le décret peut accorder aux organismes précités la personnalité juridique et leur permettre de prendre des participations en capital. Sans préjudice de l'article 87, § 4, il en règle la création, la composition, la compétence, le fonctionnement et le contrôle ».

Selon la règle de compétence de l'article 9 précité, il appartient au législateur décretaal de régler la création, la composition, la compétence, le fonctionnement et le contrôle de ses établissements propres.

B.13.1. En vertu de l'article 6, § 1er, X, alinéa 1er, 8°, de la loi spéciale du 8 août 1980, lu en combinaison avec l'article 9 de la même loi spéciale, le législateur décretaal est compétent pour organiser le transport en commun urbain et vicinal et pour créer un organisme d'intérêt public chargé de ce transport. Comme il est dit en B.2.2, le législateur décretaal a créé à cette fin l'agence autonomisée externe de droit public De Lijn, qu'il a chargée de ce transport en commun urbain et vicinal (article 3 du décret du 31 juillet 1990).

En chargeant De Lijn de prévoir, en faisant appel à des membres du personnel de toutes les catégories professionnelles opérationnelles essentielles qui ne participent pas à la grève, une offre de transport adaptée en cas de grève, si un nombre suffisant des membres du personnel précités sont disponibles (article 32ter, § 2, alinéa 5, et § 4, alinéa 1er, du décret du 31 juillet 1990), le législateur décretaal exerce les compétences mentionnées aux articles 6, § 1er, X, alinéa 1er, 8°, et 9 de la loi spéciale du 8 août 1980. Dans le cadre des dispositions précitées de la loi spéciale du 8 août 1980, il a pu confier à De Lijn ou aux organes de celle-ci la détermination des plans de transport adaptés dans le cadre de circonstances spécifiques telles qu'une grève (article 32ter, § 2, alinéa 3, du décret du 31 juillet 1990), l'évaluation de ces plans de transport (article 32ter, § 2, alinéa 4, du décret du 31 juillet 1990), ainsi que les modalités d'exécution plus concrètes de ces plans (article 32ter, § 4, alinéas 2 à 4, du décret du 31 juillet 1990).

B.13.2. La définition d'un délai minimum de huit jours ouvrables pour un préavis relatif à une grève déclenchée dans le cadre de la réglementation existante en matière de concertation sociale collective à l'occasion de conflits sociaux (article 32bis du décret du 31 juillet 1990), la définition d'un jour de grève (article 32ter, § 1er, alinéa 2, du décret du 31 juillet 1990), l'octroi de pouvoirs consultatifs au conseil d'entreprise (article 32ter, § 2, alinéa 2, et § 3, alinéa 5, du décret du 31 juillet 1990), la déclaration d'intention obligatoire pour certaines catégories du personnel (article 32ter, § 3, alinéas 1er à 4, du décret du 31 juillet 1990) et les sanctions en cas

de non-respect de cette obligation ou en cas de non-respect de cette déclaration par ce personnel (article 32ter, § 3, alinéas 6 à 8, du décret du 31 juillet 1990) ainsi que l'interdiction faite aux membres du personnel d'effectuer certains actes qui entravent l'exécution de l'offre de transport adaptée (article 32ter, § 5, du décret du 31 juillet 1990) sont autant de mesures qui règlent les relations de travail individuelles ou collectives entre le personnel, les organisations syndicales et De Lijn, en particulier en ce qui concerne l'exercice du droit de grève. En tant que telles, les mesures précitées relèvent de la compétence de l'autorité fédérale en matière de droit (collectif) du travail, mentionnée à l'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 12°, de la loi spéciale du 8 août 1980, de sorte que les régions ne peuvent prendre ces mesures que si les conditions d'application de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 sont remplies.

B.14. Il ressort des travaux préparatoires du décret attaqué que le législateur décréteil estime que les mesures précitées seraient justifiées en vertu de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2020-2021, n° 718/1, pp. 16-19). Les parties requérantes contestent toutefois que cette disposition de la loi spéciale puisse être invoquée.

B.15. Aux termes de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980, les décrets peuvent porter des dispositions de droit relatives à des matières pour lesquelles les législateurs décrétaux ne sont pas compétents, pour autant que ces dispositions soient nécessaires à l'exercice de leur compétence. Il est requis à cette fin que la réglementation adoptée puisse être considérée comme nécessaire à l'exercice des compétences du législateur décréteil, que cette matière se prête à un règlement différencié et que l'incidence des dispositions en cause sur la matière en l'espèce fédérale ne soit que marginale.

B.16.1. Le délai de préavis de grève minimum de huit jours ouvrables, établi par décret, et la déclaration d'intention obligatoire incombant aux catégories professionnelles opérationnelles essentielles du personnel, ainsi que les sanctions en cas de non-respect de cette obligation ou de l'intention communiquée, sont nécessaires pour pouvoir organiser en cas de grève une offre de transport adaptée fondée sur la disposition à travailler. Ainsi, la période de huit jours ouvrables et la déclaration d'intention obligatoire permettent à De Lijn d'organiser une offre de transport adaptée dans un délai relativement court et d'informer les usagers à ce sujet en temps utile. Les sanctions éventuelles sont de nature à contribuer à ce que l'efficacité de l'offre de

transport adaptée fondée sur la disposition à travailler ne soit pas compromise, parce qu'elle permet d'avoir le meilleur aperçu possible des membres du personnel disponibles en vue de fournir ou non une offre de transport adaptée. Ces mesures sont donc nécessaires pour que De Lijn puisse organiser le transport en commun urbain et vicinal, qui relève de la compétence des régions, conformément à l'article 6, § 1er, X, alinéa 1er, 8°, et à l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980.

Bien qu'en vertu de l'article 5 de la loi du 5 décembre 1968 « sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires » (ci-après : la loi du 5 décembre 1968), les relations de travail individuelles et collectives entre employeurs et travailleurs puissent en principe être déterminées via des conventions collectives de travail qui lient les parties (article 19 de la loi du 5 décembre 1968), la législation fédérale a permis qu'il soit dérogé à ces conventions collectives ou que la mesure dans laquelle les parties sont libres de déterminer le contenu de ces conventions puisse être limitée par des dispositions législatives impératives. Il s'agit donc d'une matière qui se prête à un règlement différencié.

En ce qui concerne la déclaration d'intention obligatoire, la manière dont la continuité du service est garantie et, donc, la manière dont le droit de grève de certaines catégories du personnel doit être exercé constituent des matières qui se prêtent à un règlement différencié, étant donné qu'elles doivent être adaptées au secteur.

L'incidence des mesures précitées sur la compétence fédérale est marginale. Le délai de préavis de grève de huit jours ouvrables est un délai minimum décretal. Ce délai ne porte donc pas atteinte à la possibilité de fixer un délai de préavis de grève plus long au moyen des instruments de concertation sociale tels que les conventions collectives de travail. L'obligation pour les membres du personnel de De Lijn de déposer une déclaration d'intention a également une incidence limitée. Ainsi, la mesure ne porte que sur le personnel de De Lijn et laisse aux membres du personnel toute la liberté de participer ou non à la grève. De plus, cette mesure est limitée aux catégories professionnelles opérationnelles essentielles qui sont nécessaires pour fournir l'offre de transport adaptée. En ce qui concerne les sanctions, les règles fédérales en matière de droit du travail restent intégralement applicables.

B.16.2. Les pouvoirs consultatifs conférés au conseil d'entreprise sont nécessaires afin de pouvoir instaurer la réglementation en conformité avec le droit de grève, parce qu'ils permettent d'associer les organisations syndicales représentatives à la mise en œuvre plus concrète de la réglementation. Une matière telle que les pouvoirs consultatifs du conseil d'entreprise, qui constituent un des aspects de l'organisation de la vie d'entreprise, se prête à un règlement différencié. En effet, cette organisation peut différer en fonction des impératifs d'un secteur donné ou d'une entreprise. L'octroi au conseil d'entreprise de pouvoirs consultatifs supplémentaires en ce qui concerne, d'une part, les catégories professionnelles opérationnelles qui doivent être considérées comme étant essentielles à l'offre de transport adaptée et, d'autre part, les modalités relatives à la déclaration d'intention a une incidence marginale, dès lors que cet octroi reste limité à une personne morale, à savoir De Lijn, et ne porte pas atteinte aux pouvoirs du conseil d'entreprise institués par la loi du 20 septembre 1948 « portant organisation de l'économie », de sorte que l'octroi de ces pouvoirs consultatifs est compatible avec cette loi.

B.16.3. Les interdictions faites aux membres du personnel de De Lijn d'entraver l'offre de transport adaptée sont nécessaires pour garantir aux usagers la mise en œuvre d'une offre adaptée en cas de grève. Les règles visant la conduite des membres du personnel à l'égard du service fourni par l'employeur se prêtent à un règlement différencié en fonction des caractéristiques et impératifs du secteur. Étant donné que les actes interdits, compte tenu de ce qu'ils ne sont applicables qu'aux membres du personnel de De Lijn, sont formulés en des termes à ce point généraux, ils complètent la mise en œuvre de la loi du 3 juillet 1978 « relative aux contrats de travail » et de la loi du 8 avril 1965 « instituant les règlements de travail », en vertu desquelles les obligations du personnel peuvent être déterminées, notamment en ce qui concerne leur conduite, à l'égard des équipements de l'employeur et à l'égard des autres membres du personnel. L'incidence sur la compétence fédérale est donc marginale.

B.16.4. Il résulte de ce qui précède que les mesures précitées répondent aux exigences mentionnées en B.15.

B.17. En ce que le décret attaqué contient des mesures qui règlent des relations entre De Lijn - qui est une personne morale de droit public dépendant de la Région flamande - et les organisations syndicales, le législateur décrétoal empiète sur la compétence de l'autorité fédérale établie à l'article 87, § 5, de la loi spéciale du 8 août 1980.

Pour les mêmes motifs que ceux qui sont exposés en B.14 à B.16.3, ces mesures sont nécessaires afin de pouvoir organiser en cas de grève une offre de travail adaptée. En outre, la matière se prête à un règlement différencié et l'incidence des mesures précitées sur la compétence fédérale est marginale puisqu'il résulte de l'arrêté royal du 28 septembre 1984 « portant exécution de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités », en particulier de son annexe I, que les exigences relatives au statut syndical, telles qu'elles ont été déterminées dans la loi du 19 décembre 1974, ne sont pas applicables à De Lijn.

B.18. Le premier moyen n'est pas fondé.

En ce qui concerne les droits fondamentaux (second moyen)

B.19.1. Les parties requérantes prennent un second moyen de la violation, par le décret attaqué dans son intégralité ou par certaines parties de ce décret, des articles 19, 22, 23, 26 et 27 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec les articles 8, 9, 10 et 11 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec les articles 5, 6, 24 et 28 de la Charte sociale européenne révisée, avec les articles 18, 19 et 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, avec l'article 8 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, avec les articles 10, paragraphe 1, 11, paragraphe 1, 12, paragraphe 1, et 28 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et avec la Convention n° 87 de l'Organisation internationale du travail concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical, avec la Convention n° 98 de l'Organisation internationale du travail sur le droit d'organisation et de négociation collective, avec la Convention n° 135 de l'Organisation internationale du travail concernant les représentants des travailleurs, avec la Convention n° 151 de l'Organisation internationale du travail sur les relations de travail dans la fonction

publique, avec la Convention n° 154 de l'Organisation internationale du travail sur la négociation collective et avec la Convention n° 158 de l'Organisation internationale du travail sur le licenciement, et de la violation de l'article 33 de la Constitution et du principe général du droit à une bonne administration.

En substance, le moyen se compose de deux branches, qui portent, respectivement, d'une part, sur le décret attaqué dans sa totalité et, d'autre part, sur des dispositions spécifiques du décret précité.

B.19.2. Dans la première branche, les parties requérantes critiquent le processus décisionnel et en particulier la qualité de ce processus, au motif qu'aucun effort n'a été fourni pour faciliter la concertation sociale. La première branche se subdivise en deux sous-branches.

La première sous-branche est prise de la violation, par le décret attaqué, de la liberté syndicale, du droit de négociation collective et du droit d'action collective, y compris le droit de grève. La critique porte sur l'absence de concertation sociale et se compose en substance de trois griefs : (1) l'absence de concertation sociale avant l'adoption du décret attaqué, (2) l'absence dans le décret lui-même d'une obligation de mener une concertation sociale après le préavis de grève pour les acteurs concernés et (3) l'absence de concertation sociale lors de la mise en œuvre du décret (par exemple, dans le cadre de la désignation des catégories professionnelles opérationnelles essentielles).

La seconde sous-branche est prise de la violation du principe de la séparation des pouvoirs et du droit à une bonne administration en ce que le décret attaqué a été mis en œuvre avant même d'avoir été adopté.

B.19.3. Dans la seconde branche, les parties requérantes critiquent des aspects spécifiques de la réglementation décrétole : (1) le délai minimum du préavis de grève violerait la liberté syndicale et le droit de négociation collective; (2) la déclaration d'intention obligatoire violerait la liberté syndicale, le droit de négociation collective, le droit d'action collective, le droit d'avoir une conviction et à la liberté d'expression et le droit au respect de la vie privée; (3) l'octroi de pouvoirs consultatifs au conseil d'entreprise et non aux organisations syndicales représentatives violerait la liberté syndicale; (4) les sanctions en cas de non-respect de

l'obligation de déclarer son intention ou de la déclaration d'intention qui a été déposée violeraient la liberté syndicale, le droit de négociation collective, le droit d'action collective, le droit d'avoir une conviction et à la liberté d'expression et le droit de protection des travailleurs en cas de licenciement; (5) l'interdiction de certains actes qui feraient obstacle à l'offre de transport violerait la liberté syndicale, le droit d'avoir une conviction et à la liberté d'expression et le droit d'action collective.

B.20. Dès lors que les deux branches développent, sous différents aspects, les mêmes griefs concernant une atteinte à la liberté syndicale et au droit de négociation collective, qui comprend le droit d'action collective, dont relève le droit de grève, la Cour les examine conjointement.

Compte tenu de la nécessité d'apprécier le décret attaqué dans sa globalité, il y a également lieu d'examiner les branches conjointement.

B.21. Le Gouvernement flamand soutient que la première branche du second moyen n'est pas recevable, parce que la Cour ne serait pas compétente pour se prononcer sur le processus d'élaboration de normes législatives.

B.22.1. En vertu de l'article 142, alinéa 2, de la Constitution et de l'article 1er de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, la Cour est compétente pour statuer sur les recours en annulation d'une loi, d'un décret ou d'une règle visée à l'article 134 de la Constitution pour cause de violation des règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'autorité fédérale, des communautés et des régions et pour cause de violation des articles du titre II (« Des Belges et de leurs droits ») et des articles 143, § 1er, 170, 172 et 191 de la Constitution.

B.22.2. La Cour s'est dès lors déjà déclarée incompétente par ses arrêts n^{os} 45/1992 (ECLI:BE:GHCC:1992:ARR.045), 64/2009 (ECLI:BE:GHCC:2009:ARR.064), 82/2017 (ECLI:BE:GHCC:2017:ARR.082) et 33/2019 (ECLI:BE:GHCC:2019:ARR.033) pour contrôler l'absence de consultation syndicale préalable. Il en résulte que la Cour n'est pas compétente pour connaître de la première sous-branche de la première branche du second moyen, en ce qu'elle porte sur l'absence de concertation sociale durant l'élaboration du décret attaqué.

B.22.3. Bien que l'article 23, alinéa 3, 1^o, de la Constitution garantisse le droit de négociation collective, ni cette disposition constitutionnelle ni d'autres dispositions du titre II de la Constitution ne permettent de déduire que l'élaboration de dispositions législatives relève du pouvoir de contrôle de la Cour.

B.23. Il s'ensuit que le second moyen, en sa première sous-branche de la première branche, n'est pas fondé en ce qu'il porte sur l'absence de concertation sociale durant l'élaboration du décret attaqué.

B.24. Les parties requérantes font également valoir que l'offre de transport adaptée et donc la législation attaquée ont été mises en œuvre avant que le décret attaqué ait été adopté. Ainsi considérée, cette critique est dirigée soit contre l'absence d'une concertation sociale préalable, soit contre une situation de fait – critiques à l'égard desquelles la Cour n'est pas compétente –, de sorte que la deuxième sous-branche de la première branche du second moyen ne peut être accueillie en ce qu'elle est prise de la violation de la séparation des pouvoirs et du droit à une bonne administration.

B.25. Pour satisfaire aux exigences de l'article 6 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, les moyens de la requête doivent faire connaître, parmi les règles dont la Cour garantit le respect, celles qui seraient violées ainsi que les dispositions qui violeraient ces règles et exposer en quoi ces règles auraient été transgressées par ces dispositions.

B.26. Partant, la Cour n'examine le second moyen qu'en ce qu'il répond aux exigences mentionnées en B.25.

B.27.1 Les articles 23, 26 et 27 de la Constitution garantissent respectivement le droit de négociation collective, la liberté de réunion, ainsi que la liberté d'association.

B.27.2. L'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme garantit la liberté de réunion et la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'y affilier pour la défense de ses intérêts.

Selon la Cour européenne des droits de l'homme, l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme protège la liberté syndicale en tant qu'« élément essentiel du dialogue social entre travailleurs et employeurs » (CEDH, grande chambre, 9 juillet 2013, *Sindicatul « Păstorul cel Bun » c. Roumanie*, ECLI:CE:ECHR:2013:0709JUD000233009, § 130). 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 » (*ibid.*, § 135; CEDH, grande chambre, 12 novembre 2008, *Demir et Baykara c. Turquie*, ECLI:CE:ECHR:2008:1112JUD003450397, § 154).

Selon cette Cour, la liberté garantie par l'article 11 suppose que les syndicats doivent pouvoir agir dans l'intérêt de leurs membres, mais, en revanche, elle ne garantit pas aux syndicats, ni à leurs membres, une consultation obligatoire ou un mécanisme obligatoire en matière de négociations collectives (CEDH, décision, 3 mai 2016, *Unite the Union c. Royaume-Uni*, ECLI:CE:ECHR:2016:0503DEC006539713, §§ 60-63; 27 octobre 1975, *Syndicat national de la police belge c. Belgique*, ECLI:CE:ECHR:1975:1027JUD000446470, §§ 38-39; 2 juillet 2002, *Wilson, National Union of Journalists e.a. c. Royaume-Uni*, ECLI:CE:ECHR:2002:0702JUD003066896, § 42). Une liberté syndicale réelle et effective suppose également que l'autorité garantisse que l'exercice de la liberté précitée ne fasse pas l'objet de sanctions ou de mesures de dissuasion, notamment en ce qui concerne l'adhésion à un syndicat ou la défense des intérêts des travailleurs par les représentants du syndicat (CEDH, 27 février 2007, *Associated Society of Locomotive Engineers & Firemen (ASLEF) c. Royaume-Uni*, ECLI:CE:ECHR:2007:0227JUD001100205, § 39; 25 septembre 2012, *Syndicat de police de la République slovaque e.a. c. Slovaquie*, ECLI:CE:ECHR:2012:0925JUD001182808, § 55; 2 juin 2022, *Straume c. Lettonie*, ECLI:CE:ECHR:2022:0602JUD005940214, §§ 92 et 112).

Du reste, la liberté garantie par l'article 11 doit être interprétée à la lumière des libertés garanties par les articles 9 et 10 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH, plénière, 13 août 1981, *Young, James et Webster c. Royaume-Uni*,

ECLI:CE:ECHR:1981:0813JUD000760176, § 57; 2 juin 2022, *Straume c. Lettonie*, ECLI:CE:ECHR:2022:0602JUD005940214, §§ 89-90).

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*, ECLI:CE:ECHR:2009:0421JUD006895901, § 24), et qu'il 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*, ECLI:CE:ECHR:2014:0408JUD003104510, § 84; 2 octobre 2014, *Veniamin Tymoshenko et autres c. Ukraine*, ECLI:CE:ECHR:2014:1002JUD004840812, § 78).

La Cour reconnaît toutefois 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*, ECLI:CE:ECHR:2009:0421JUD006895901, § 32).

En particulier, des limitations peuvent être imposées au droit de grève, mais il appartient à l'État, le cas échéant, d'invoquer des raisons suffisamment sérieuses en vue de justifier la nécessité de restrictions telles qu'une interdiction totale du droit de grève en ce qui concerne certaines catégories de travailleurs (CEDH, 20 novembre 2018, *Ognevenko c. Russie*, ECLI:CE:ECHR:2018:1120JUD004487309, §§ 72 et 73). La Cour européenne des droits de l'homme attache, dans ce contexte, une importance particulière à la qualité du processus de décision des autorités nationales et notamment à la question de savoir si celles-ci ont envisagé d'autres solutions moins attentatoires ou si elles ont prévu des garanties appropriées en vue de compenser la restriction de l'exercice du droit de grève (*ibid.*, §§ 75-78).

B.27.3. L'article 8 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels garantit la liberté syndicale.

B.27.4. L'article 12, paragraphe 1, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dispose :

« Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association à tous les niveaux, notamment dans les domaines politique, syndical et civique, ce qui implique le droit de toute personne de fonder avec d'autres des syndicats et de s'y affilier pour la défense de ses intérêts ».

L'article 28 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dispose :

« Les travailleurs et les employeurs, ou leurs organisations respectives, ont, conformément au droit de l'Union 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.27.5. L'article 5 de la Charte sociale européenne révisée dispose :

« 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 ».

L'article 6 de la Charte sociale européenne révisée dispose :

« 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 ».

Selon le Comité européen des droits sociaux, le droit de grève peut être limité :

« Une restriction à ce droit n'est toutefois possible que si elle entre dans les limites fixées par l'article G qui prévoit que les restrictions aux droits garantis par la Charte si elles sont prescrites par la loi, poursuivent un but légitime et sont nécessaires dans une société démocratique pour garantir le respect des droits et libertés d'autrui ou pour protéger l'ordre public, la sécurité nationale, la santé publique et les bonnes mœurs » (*Digest de jurisprudence du Comité européen des droits sociaux*, décembre 2018, p. 103).

Le Comité européen des droits sociaux considère ainsi que les périodes de préavis lors des procédures de conciliation précédant une grève sont conformes à l'article 6, paragraphe 4, de la Charte sociale européenne révisée, à condition que leur durée soit raisonnable (*ibid.*, p. 106).

B.27.6. La Convention n° 98 de l'OIT garantit le droit d'organisation et de négociation collective. L'article 4 de cette Convention dispose :

« Des mesures appropriées aux conditions nationales doivent, si nécessaire, être prises pour encourager et promouvoir le développement et l'utilisation les plus larges de procédures de négociation volontaire de conventions collectives entre les employeurs et les organisations d'employeurs d'une part, et les organisations de travailleurs d'autre part, en vue de régler par ce moyen les conditions d'emploi ».

B.27.7. La Convention n° 154 de l'OIT vise à promouvoir la négociation collective. L'article 5 de cette Convention dispose :

« 1. Des mesures adaptées aux circonstances nationales devront être prises en vue de promouvoir la négociation collective.

2. Les mesures visées au paragraphe 1 ci-dessus devront avoir les objectifs suivants :

a) que la négociation collective soit rendue possible pour tous les employeurs et pour toutes les catégories de travailleurs des branches d'activité visées par la présente convention;

b) que la négociation collective soit progressivement étendue à toutes les matières couvertes par les alinéas a), b), et c) de l'article 2 de la présente convention;

c) que le développement de règles de procédure convenues entre les organisations d'employeurs et les organisations de travailleurs soit encouragé;

d) que la négociation collective ne soit pas entravée par suite de l'inexistence de règles régissant son déroulement ou de l'insuffisance ou du caractère inapproprié de ces règles;

e) que les organes et les procédures de règlement des conflits du travail soient conçus de telle manière qu'ils contribuent à promouvoir la négociation collective ».

B.27.8. Les articles 3, 8, 10 et 11 de la Convention n° 87 de l'OIT 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 8

1. Dans l'exercice des droits qui leur sont reconnus par la présente convention, les travailleurs, les employeurs et leurs organisations respectives sont tenus, à l'instar des autres personnes ou collectivités organisées, de respecter la légalité.

2. La législation nationale ne devra porter atteinte ni être appliquée de manière à porter atteinte aux garanties prévues par la présente convention ».

« 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.

Article 11

Tout Membre de l'Organisation internationale du Travail pour lequel la présente convention est en vigueur s'engage à prendre toutes mesures nécessaires et appropriées en vue d'assurer aux travailleurs et aux employeurs le libre exercice du droit syndical ».

Selon le Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du Bureau international du travail, « le droit de grève est un corollaire indissociable du droit syndical protégé par la

convention n° 87 » (*La liberté syndicale. Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT*, cinquième édition (révisée), 2006, p. 113, n° 523).

Ce même Comité considère que le droit de grève est susceptible de faire l'objet de limitations. D'une manière générale, il considère toutefois que « lorsque le droit de grève a été restreint ou supprimé dans certaines entreprises ou services considérés comme essentiels, les travailleurs devraient bénéficier d'une protection adéquate de manière à compenser les restrictions qui auraient été imposées à leur liberté d'action pendant les différends survenus dans lesdites entreprises ou lesdits services » et que, « en ce qui concerne la nature des 'garanties appropriées' en cas de restriction de la grève dans les services essentiels et dans la fonction publique, la limitation du droit de grève devrait s'accompagner de procédures de conciliation et d'arbitrage appropriées, impartiales et expéditives, aux diverses étapes desquelles les intéressés devraient pouvoir participer, et dans lesquelles les sentences rendues devraient être appliquées entièrement et rapidement » (*ibid.*, p. 126, n°s 595-596).

Le Comité de la liberté syndicale de l'OIT admet la mise en place d'un service minimum négocié « dans les situations où une limitation importante ou une interdiction totale de la grève n'apparaît pas justifiée », en vue « d'assurer la satisfaction des besoins de base des usagers ou encore la sécurité ou le fonctionnement continu des installations », « sans [toutefois] remettre en cause le droit de grève de la plus grande partie des travailleurs » (*ibid.*, p. 129, n° 607).

Un tel service minimum peut être introduit notamment dans les services publics qui, sans être essentiels, sont cependant d'une importance primordiale, tels les chemins de fer (*ibid.*, p. 131, n°s 619 et 621) (voy. aussi, dans le même sens, Comité européen des droits sociaux, *Confédération des syndicats indépendants de Bulgarie, Confédération syndicale « Podkrepa » et Confédération européenne des Syndicats c. Bulgarie*, réclamation n° 32/2005, décision sur le bien-fondé du 16 octobre 2006, point 34).

Les organes de l'OIT considèrent toutefois que le service minimum doit à tout le moins satisfaire à deux conditions :

« i) il devrait effectivement et exclusivement s'agir d'un service minimum, c'est-à-dire limité aux opérations strictement nécessaires pour que la satisfaction des besoins de base de la population ou des exigences minima du service soit assurée, tout en maintenant l'efficacité des moyens de pression; ii) étant donné que ce système limite l'un des moyens de pression essentiels dont disposent les travailleurs pour défendre leurs intérêts, leurs organisations devraient pouvoir, si elles le souhaitent, participer à la définition de ce service tout comme les employeurs et les pouvoirs publics » (Conférence internationale du Travail, 101^e session, 2012, *Étude d'ensemble sur les conventions fondamentales concernant les droits au travail à la lumière de la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, 2008 - Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (articles 19, 22 et 35 de la Constitution) - Rapport III (Partie 1B)*, p. 57, n° 137).

Ils émettent également les exigences suivantes :

« La commission souligne l'importance d'adopter des dispositions législatives expresses au sujet de la participation des organisations concernées à la définition des services minima. Par ailleurs, tout désaccord sur les services minima devrait être résolu non pas par les autorités gouvernementales, comme c'est le cas dans certains pays, mais par un organisme paritaire ou indépendant ayant la confiance des parties, appelé à statuer rapidement et sans formalisme sur les difficultés rencontrées et habilité à rendre des décisions exécutoires » (*ibid.*, n° 138) (voy. aussi *La liberté syndicale. Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT*, cinquième édition (révisée), 2006, pp. 129-130, n^{os} 610 et 612).

B.27.9. 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.28. Le décret attaqué n’instaure pas un service minimum au sens des principes édictés par les organes de l’OIT, puisqu’il ne garantit pas une offre de transport minimale en cas de grève, ainsi qu’il est exposé en B.2 et en B.3.2. Il n’en demeure pas moins que le décret attaqué entraîne une ingérence dans l’exercice de la liberté syndicale et du droit de négociation collective. Il incombe à la Cour de vérifier si cette ingérence est admissible au regard des dispositions citées dans le second moyen.

Compte tenu de l’incidence du décret attaqué sur la liberté syndicale et sur le droit de négociation collective dans le domaine du transport en commun urbain et vicinal, ainsi que de la nécessité de veiller à ce que le décret ne porte pas atteinte à l’essence de ces droits, la Cour tient néanmoins compte, *mutatis mutandis*, des principes édictés par les organes de l’OIT, mentionnés en B.27.8, pour apprécier la compatibilité du décret attaqué avec la liberté syndicale et avec le droit de négociation collective.

B.29.1. Comme il est dit en B.3.2, le décret attaqué tend à permettre aux usagers à se déplacer avec le moins de difficultés possibles, ainsi que la continuité du service public du transport en commun urbain et vicinal.

Les travaux préparatoires rattachent ces objectifs à la liberté de circulation des personnes et au droit à la mobilité :

« À ce titre, il convient de noter que la liberté de circulation des personnes est érigée au rang de liberté fondamentale dans le droit de l’Union européenne. L’article 45 de la Charte des Droits Fondamentaux de l’Union Européenne dispose notamment que ‘ tout citoyen ou toute citoyenne de l’Union a le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres ’. Cette liberté ne pourrait être restreinte par des actions collectives que pour autant que celles-ci puissent être justifiées au titre de la protection d’une raison impérieuse d’intérêt général, telle que la protection des travailleurs, à condition qu’il soit établi qu’elles sont aptes à garantir la réalisation de l’objectif légitime poursuivi et ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif.

La liberté de circulation est également consacrée par la Cour européenne des droits de l’homme dans le cadre de sa jurisprudence relative à la liberté de réunion consacrée à l’article 11 de la CEDH au même titre que la liberté d’association. En effet, celle-ci considère que l’obligation de notification préalable à une manifestation vise à assurer ‘ la conciliation du droit à la liberté de réunion avec les droits et intérêts juridiquement protégés (dont la liberté de

circulation) d'autrui '. Par analogie, une obligation de déclaration préalable à l'exercice du droit de grève dans le secteur des transports en commun proposé par De Lijn devrait également être acceptée dans la mesure où cet exercice restreint inévitablement la liberté de circulation d'autrui.

En droit belge, la liberté de circulation est garantie par l'article 6, § 1er, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Cette disposition oblige les régions à exercer leurs compétences en matière économique dans le respect des principes de la libre circulation des personnes, biens, services et capitaux et de la liberté de commerce et d'industrie, ainsi que dans le respect du cadre normatif général de l'union économique et de l'unité monétaire.

Le droit à la mobilité doit également être mentionné. Le Conseil d'État a déjà reconnu ce droit dans des affaires concernant la limitation du droit de grève (traduction libre) :

' Le Conseil remarque à cet égard que l'exposé des motifs du fascicule mentionné considère à raison qu'une bonne concertation sociale a notamment pour but de limiter l'impact négatif des conflits sociaux pour la population à un minimum, et d'assurer de cette manière aux citoyens un droit à la mobilité '.

Un droit à la mobilité peut en outre être déduit de la ' liberté de circulation ', telle que décrite dans l'article 2 du Quatrième Protocole de la CEDH, dans l'article 13 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, et dans l'article 12 du Pacte relatif aux Droits Civils et Politiques.

Au vu de l'intérêt grandissant pour les transports et, en particulier, pour les transports en commun, on peut en outre relier la possibilité d'utiliser les transports en commun en vue de se déplacer (entre autres vers le travail ou l'école) au droit de mener une vie conforme à la dignité humaine tel que garanti par l'article 23, 4°, de la Constitution, et qui comprend le droit au travail et le droit à la protection d'un environnement sain » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2020-2021, n° 718/1, pp. 9-10).

B.29.2. Sans qu'il faille se prononcer sur la portée exacte des dispositions constitutionnelle, conventionnelles et légales mentionnées dans les travaux préparatoires précités, il suffit de constater que le décret attaqué tend à protéger les droits des usagers de De Lijn. Les objectifs qu'il poursuit, mentionnés en B.29.1, sont légitimes dès lors qu'ils relèvent des motifs de restriction énumérés à l'article 11, paragraphe 2, de la Convention européenne des droits de l'homme ainsi qu'à l'article G de la Charte sociale européenne révisée, à savoir la protection ou le respect des droits et libertés d'autrui.

B.30.1. L'article 23, alinéas 2 et 3, 1^o, de la Constitution oblige le législateur compétent à garantir le droit de négociation collective et à déterminer les conditions d'exercice de ce droit.

Cette disposition constitutionnelle n'interdit cependant pas au législateur décréteil d'accorder des délégations à une agence autonomisée externe de droit public qui est soumise à une tutelle administrative et à un contrôle juridictionnel, pour autant qu'elles portent sur l'exécution de mesures dont le législateur décréteil a déterminé l'objet.

Cette disposition constitutionnelle n'impose pas au législateur décréteil de régler tous les éléments essentiels du droit de négociation collective et ne lui interdit pas d'habiliter une agence autonomisée externe de droit public qui est soumise à une tutelle administrative et à un contrôle juridictionnel à régler ceux-ci.

Ni l'article 26 ni l'article 27 de la Constitution ne s'opposent à de telles délégations.

B.30.2. Outre l'exigence de légalité formelle précitée, l'ingérence dans l'exercice de la liberté syndicale et du droit de négociation collective doit être suffisamment claire et prévisible.

B.31. La Cour examine, dans un premier temps, les délégations conférées par le législateur décréteil au conseil d'administration de De Lijn et, dans un second temps, l'absence de détermination par le législateur décréteil de la sanction disciplinaire susceptible d'être infligée en cas de manquement aux prescriptions du décret attaqué.

B.32.1. Le législateur décréteil a habilité le conseil d'administration de De Lijn à déterminer « les catégories professionnelles opérationnelles qu'il considère comme essentielles pour fournir une offre de transport adaptée aux usagers en cas de grève » (article 32*ter*, § 2, alinéa 1^{er}, du décret du 31 juillet 1990).

Cette habilitation a un objet limité, le législateur décréteil ayant par ailleurs précisé que seules les catégories professionnelles « opérationnelles » qui sont « essentielles » sont concernées par le mécanisme litigieux.

Le décret attaqué contraint le conseil d'administration de De Lijn à obtenir préalablement l'avis du conseil d'entreprise. Ce dernier doit rendre son avis dans un délai de 30 jours civils à compter de la réception de la demande d'avis (article 32ter, § 2, alinéa 2, du décret du 31 juillet 1990).

B.32.2. Le législateur décréto a également délégué au conseil d'administration la mission de déterminer les modalités concrètes de communication des déclarations d'intention, en précisant que ces déclarations sont traitées de manière confidentielle, dans le seul but d'organiser le service en fonction des effectifs disponibles lors du jour de grève (article 32ter, § 3, alinéa 4, du décret du 31 juillet 1990).

L'exposé des motifs indique, au sujet de la manière dont cette délégation doit être mise en œuvre :

« Le conseil d'administration veille à ce que les modalités concrètes précitées ne découragent pas les membres du personnel de faire grève et qu'elles ne constituent pas un quelconque frein psychologique, matériel ou technique à l'expression de l'intention de ceux-ci. La décision de faire grève ou de travailler doit pouvoir être prise en toute liberté par les membres du personnel » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2020-2021, n° 718/1, p. 24).

Cette habilitation est limitée, dès lors que le législateur décréto a précisé son objet, sa finalité, ainsi que le régime de confidentialité qui s'applique au traitement des déclarations d'intention. Dans ce cas également, le législateur décréto a prévu que le conseil d'entreprise rende un avis avant l'établissement des modalités. Le conseil d'entreprise doit rendre son avis dans un délai de trente jours calendaires à compter de la réception de la demande d'avis (article 32ter, § 3, alinéa 5, du décret du 31 juillet 1990).

B.32.3. Il découle de ce qui précède que les délégations conférées par le législateur décréto au conseil d'administration portent sur l'exécution de mesures dont il a déterminé non seulement l'objet, mais également les éléments essentiels. Elles sont justifiées du reste par la nécessité de procéder à des ajustements des catégories en fonction des évolutions qui pourraient affecter à l'avenir le transport en commun urbain et vicinal, sans qu'il soit nécessaire de modifier le décret même. En conséquence, les délégations sont compatibles avec le principe de légalité.

B.33. L'article 32ter, § 3, alinéa 1er, du décret du 31 juillet 1990 impose une obligation de déclaration préalable à certains membres du personnel, à moins qu'ils puissent faire valoir un motif valable dûment établi. L'article 32ter, § 3, alinéas 6, 7 et 8, du décret du 31 juillet 1990 prévoit que les membres du personnel soumis à l'obligation de déclaration préalable s'exposent à une sanction disciplinaire lorsqu'ils négligent de communiquer leur intention de participer ou non au jour de grève dans les délais ou lorsqu'ils ne respectent pas leur intention déclarée, sauf motif valable dûment établi.

Le fait que le législateur décrétoal n'a pas défini plus amplement à l'aide de critères ce « motif valable dûment établi » et a donc laissé le soin aux intéressés, en particulier à De Lijn en tant qu'employeur, d'évaluer ce motif, ne porte pas atteinte à l'exigence de légalité, dès lors que cette définition est suffisamment précise, compte tenu de ce que le législateur décrétoal a voulu prendre en considération la multitude de circonstances potentiellement très différentes qui pourraient justifier une exemption de l'obligation, et de ce que tout litige concernant son application peut être soumis au juge compétent. D'ailleurs, l'exposé des motifs du projet de décret qui est à l'origine du décret attaqué donne quelques indications des motifs qui pourraient être considérés comme valables, comme « la force majeure » ou « l'absence complète et justifiée entre la notification du préavis et le dernier jour utile pour déclarer l'intention » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2020-2021, n° 718/1, p. 23), ou « la maladie » (*ibid.*, p. 25).

L'exigence de légalité formelle consacrée par l'article 23, alinéas 2 et 3, 1°, de la Constitution n'implique pas que le législateur décrétoal doive lui-même déterminer la sanction applicable lorsqu'il érige un comportement déterminé en manquement disciplinaire.

En cas de manquement disciplinaire, il appartient à l'autorité disciplinaire compétente d'infliger une sanction disciplinaire appropriée, en tenant compte des circonstances de l'espèce, conformément au statut disciplinaire applicable aux membres du personnel et aux règles et principes généraux applicables en la matière.

B.34. L'ingérence que les dispositions attaquées entraînent dans l'exercice de la liberté syndicale et du droit de négociation collective est prévue par un décret et est suffisamment claire et prévisible.

B.35. Il convient d'examiner si les mesures litigieuses sont pertinentes et proportionnées au regard des objectifs poursuivis et, en particulier, si ces mesures, considérées isolément ou ensemble, n'atteignent pas la liberté syndicale ou le droit de négociation collective dans leur substance.

À cet effet, la Cour examine successivement le délai de préavis de grève minimal de huit jours ouvrables et l'obligation de déclaration préalable qui incombe à certains agents, les sanctions disciplinaires susceptibles d'être infligées en cas de manquement aux prescriptions de la loi attaquée et l'interdiction d'entraver la fourniture de l'offre de transport adaptée. L'octroi de certains pouvoirs consultatifs au conseil d'entreprise étant étroitement lié à l'obligation de déclaration préalable précitée, la Cour examine cet octroi et cette obligation conjointement.

Le délai de préavis de grève minimum de huit jours ouvrables et l'obligation de déclaration préalable qui incombe à certains membres du personnel

B.36. Comme il est dit en B.2, le décret attaqué fixe un délai de préavis minimum de huit jours ouvrables entre le dépôt du préavis de grève et le début de la grève, en cas de grèves déclenchées dans le cadre de la procédure de préavis et de concertation à l'occasion de conflits sociaux conformément aux conventions collectives de travail conclues au sein de la commission paritaire compétente (article 32*bis* du décret du 31 juillet 1990). Il prévoit également que, sauf motif valable dûment établi, les membres du personnel appartenant aux catégories professionnelles opérationnelles essentielles dont la présence est prévue le jour de grève envisagé ont l'obligation de communiquer, au plus tard 72 heures avant le début du jour de grève, leur intention définitive de participer ou non au jour de grève (article 32*ter*, § 3, alinéas 1er et 2), sous peine de sanction disciplinaire (article 32*ter*, § 3, alinéas 6, 7 et 8).

B.37. Selon les travaux préparatoires, l'exigence d'un délai minimal de huit jours ouvrables entre le dépôt du préavis et le début de la grève « se justifie par le fait que les membres du personnel doivent bénéficier d'un délai de réflexion raisonnable entre le dépôt du préavis et

la date limite de communication de leur déclaration d'intention fixée à 72 heures avant le jour de grève » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2020-2021, n° 718/1, p. 20).

L'exposé des motifs précise également :

« Par ailleurs, il convient de laisser à la concertation sociale le temps nécessaire pour aboutir à un accord. Un délai de huit jours ouvrables semble à cet égard raisonnable » (*ibid.*).

En ce qui concerne l'obligation de déclaration préalable qui incombe aux agents relevant des catégories professionnelles concernées, les travaux préparatoires indiquent :

« Le 3e paragraphe de l'article 32^{ter} oblige les membres du personnel qui font partie des catégories professionnelles considérées comme essentielles à déclarer leur intention définitive de participer au jour de grève 72 heures avant son commencement. [...]

Ce délai est déterminé en tenant compte des intérêts des usagers, lesquels doivent être informés des modalités du plan de transport appliqué 24 heures avant le commencement du jour de grève. De Lijn dispose donc en tout état de cause de 48 heures pour mettre en œuvre le plan de transport adapté et pour en communiquer les modalités aux usagers au plus tard 24 heures avant le début du jour de grève » (*ibid.*, p. 22).

Enfin, en ce qui concerne les grèves d'une durée de plusieurs jours, les travaux préparatoires indiquent :

« Dans l'hypothèse d'une grève d'une durée de plusieurs jours couverts par le même préavis, les membres du personnel doivent informer, au plus tard 72 heures avant le premier jour de grève durant lequel leur présence est prévue, de leur intention définitive de participer à la grève. Cette déclaration d'intention porte sur chacun des jours de grève durant lequel leur présence est prévue. Ceci permet aux membres du personnel de faire part, dans une seule déclaration, de leur intention de faire la grève pour chaque jour de grève, sans être obligés d'exprimer une même intention pour l'ensemble du mouvement de grève dans l'hypothèse où celui-ci durerait plusieurs jours ou serait réparti sur plusieurs semaines. Ceci permet également à De Lijn d'adapter son offre de transport au jour le jour de manière à organiser le service le plus adéquat possible en fonction du personnel disponible.

Les membres du personnel peuvent également changer d'avis et retirer leur déclaration au plus tard 48 heures avant chaque jour de grève, à l'exception du premier jour, s'ils souhaitent travailler lors de ce jour de grève et, dans le cas d'une grève continue, déposent au plus tard 72 heures avant chaque jour de grève quand même une déclaration s'ils souhaitent faire grève lors de ce jour de grève. En effet, il est compréhensible que les membres du personnel puissent

avoir une opinion changeante quant à l'opportunité d'une grève lorsque celle-ci s'inscrit dans la durée. Dans cette optique, la possibilité est donnée aux membres du personnel de changer d'avis à partir du deuxième jour de grève. Dans la mesure où la présence au travail des membres du personnel qui avaient initialement fait part de leur intention de faire grève ne ferait qu'augmenter les effectifs disponibles pour mettre en œuvre l'offre de transport adaptée, un délai réduit de 48 heures a été prévu. Le délai de 72 heures a été maintenu pour les membres du personnel qui décideraient de faire grève alors que leur présence au travail était prévue. Le même délai est donc fixé selon que l'intention de faire grève est exprimée au début ou durant le mouvement de grève. En effet, le désistement des membres du personnel dont l'intention initiale était de travailler pourrait avoir un impact négatif sur la mise en œuvre de l'offre de transport adaptée. Ceci pourrait avoir pour conséquence qu'il faille réaménager le plan de transport sur la base d'effectifs inférieurs, tout en continuant à assurer l'information au public au plus tard 24 heures avant le commencement de la grève » (*ibid.*, pp. 23-24).

B.38. Comme il est dit en B.28, le décret attaqué ne garantit pas des prestations minimales en cas de grève, mais tend à organiser une offre de transport adaptée en fonction des effectifs disponibles. Le délai minimal de préavis de grève de huit jours ouvrables et l'obligation, pour certains membres du personnel, de communiquer à l'avance leur intention de participer ou non à la grève dont le préavis a été préalablement déposé visent à permettre à De Lijn de mettre en place, dans un laps de temps limité, une offre de transport adaptée qui présente toutes les garanties requises, notamment sur le plan de la sécurité. Ils permettent également à De Lijn de communiquer en temps utile à l'attention des usagers les modalités de cette offre de transport adaptée.

Contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes, l'inscription du délai de préavis de grève minimal de huit jours ouvrables dans le décret est bien nécessaire, et ce, même si une convention collective de travail prévoit déjà une obligation analogue. Il s'agit en effet de garantir la cohérence du mécanisme que la loi attaquée met en place.

Au regard des objectifs poursuivis, les deux mesures litigieuses sont pertinentes.

B.39.1. La Cour examine en même temps la proportionnalité des deux mesures litigieuses.

B.39.2. En ce qui concerne le délai de préavis de grève imposé par le décret, il y a lieu de constater qu'il s'agit d'un délai minimum de huit jours ouvrables, ce qui ne limite pas la possibilité de convenir d'un délai plus long au moyen d'une concertation sociale. En vue d'organiser une offre de transport adaptée en cas de préavis de grève, l'impossibilité de convenir d'un délai plus court au moyen d'une concertation sociale n'est pas sans justification raisonnable.

B.39.3. Il y a lieu de constater ensuite que l'obligation de déclaration préalable n'est applicable qu'aux membres du personnel qui relèvent des catégories professionnelles opérationnelles essentielles et dont la présence est prévue le jour de grève fixé.

En outre, cette obligation incombe aux seuls membres du personnel précités qui ne peuvent pas faire valoir un motif valable dûment établi. Il appartient en première instance à De Lijn, en tant qu'employeur, d'évaluer ce motif, évaluation que le travailleur peut soumettre au juge compétent en cas de litige.

B.39.4. De plus, la participation au service est volontaire, aucun système de réquisition n'étant instauré par le décret attaqué. Il s'ensuit que tous les membres du personnel conservent la possibilité de participer à la grève annoncée, y compris les agents relevant des catégories professionnelles précitées, à condition toutefois pour ceux-ci de communiquer leur intention au plus tard 72 heures à l'avance.

En outre, les membres du personnel appartenant aux catégories professionnelles concernées dont la présence n'est pas prévue le jour de grève envisagé ne sont pas soumis à l'obligation de déclaration préalable (article 32*ter*, § 3, alinéa 1^{er}), de sorte qu'ils conservent en toute hypothèse, y compris dans le cas d'un éventuel rappel, la possibilité de participer ou non à la grève.

À cet égard, les parties requérantes ne démontrent pas en quoi l'obligation de déclaration préalable pour les agents relevant des catégories professionnelles précitées empêcherait, en soi, les agents concernés de prendre librement une décision au sujet de leur participation ou non à la grève, eu égard notamment au régime de confidentialité prévu par le décret attaqué (article 32*ter*, § 3, alinéa 4, du décret du 31 juillet 1990). Comme le précisent les travaux

préparatoires cités en B.32.2, les modalités concrètes de communication des déclarations d'intention doivent être établies de sorte que les membres du personnel puissent décider en toute liberté de faire grève ou de travailler.

B.39.5. Compte tenu de ce que la grève doit faire l'objet d'un préavis de huit jours ouvrables minimum, les membres du personnel soumis à l'obligation de déclaration préalable disposent d'un délai suffisant en vue de prendre une décision au sujet de leur participation à la grève, 72 heures avant celle-ci. L'articulation de ces deux délais permet en effet, d'une part, aux organisations syndicales d'informer les membres du personnel au sujet de la grève annoncée et des négociations collectives en cours et, d'autre part, aux membres du personnel de s'informer de leur propre initiative. Par ailleurs, une fois qu'ils ont communiqué leur déclaration d'intention, il est encore loisible à ces derniers, en cas de grève durable, de changer d'avis et de modifier leur déclaration, moyennant le respect des conditions prévues à l'article 32*ter*, § 3, alinéa 3, du décret du 31 juillet 1990.

B.39.6. De surcroît, le législateur décretaal associe les organisations syndicales à la définition et à la mise en œuvre de l'offre de transport adaptée. Le décret attaqué confie en effet un rôle consultatif au conseil d'entreprise, qui est un organe paritairement composé de représentants de De Lijn et de représentants des organisations syndicales, pour déterminer les catégories professionnelles opérationnelles essentielles (article 32*ter*, § 2, alinéas 1er et 2, du décret du 31 juillet 1990) et les modalités concrètes de communication des déclarations d'intention (article 32*ter*, § 3, alinéa 4, du même décret), ainsi qu'il est dit en B.32.

À cet égard, il y a lieu de constater que l'avis du conseil d'entreprise ne constitue pas une exigence purement formelle. En effet, les principes de bonne administration font obligation à l'autorité auteur de la décision de fonder celle-ci sur de justes motifs, ce qui implique qu'elle ne peut ignorer l'avis qui a été donné.

Contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes, les dispositions citées dans le second moyen n'impliquent pas que les organisations syndicales représentatives doivent

disposer d'un rôle consultatif particulier ou d'un pouvoir de codécision en ce qui concerne la réglementation relative à l'offre de transport adaptée en cas de grève. Le législateur décretaal dispose en effet d'une marge d'appréciation en ce qui concerne la manière dont il entend associer les organisations représentatives des travailleurs à la définition et à la mise en œuvre de l'offre de transport adaptée en cas de grève. La réglementation attaquée ne fait pas non plus obstacle à ce que les organisations représentatives des travailleurs règlent encore certains autres aspects dans l'intérêt des travailleurs au moyen d'une concertation sociale avec De Lijn, pour autant que ces aspects ne portent pas atteinte aux dispositions impératives prévues par le décret attaqué.

B.39.7. En ce qui concerne le choix du législateur décretaal d'associer le conseil d'entreprise à la mise en œuvre de la réglementation attaquée, les travaux préparatoires énoncent :

« En effet, comme indiqué plus haut, la loi du 19 décembre 1974 ' organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités ' ne s'applique pas à De Lijn, de sorte que les obligations de négociation qu'elle contient ne sont pas applicables. Les relations collectives de travail chez De Lijn sont exercées sur la base de la loi du 5 décembre 1968 ' sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires '. [...] Cette loi du 5 décembre 1968 porte sur les relations de travail privées et ne prévoit pas la consultation obligatoire des organisations syndicales dans le cadre du régime qui est examiné. [...] Par ailleurs, la désignation des catégories professionnelles essentielles et la détermination des modalités concernant les déclarations d'intention ne relèvent pas des compétences du conseil d'entreprise prévues par la loi du 20 septembre 1948 ' portant organisation de l'économie '. Il existe à tout le moins une ambiguïté à ce sujet, de sorte qu'il est nécessaire de le préciser explicitement.

En outre, si la condition relative à la consultation n'était pas réglementée explicitement, il n'y aurait pas de concertation avec les syndicats représentatifs, de sorte que le régime serait potentiellement en conflit avec les droits fondamentaux en matière de relations collectives de travail et de droit de grève » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2020-2021, n° 718/1, pp. 18-19)

Il s'avère ainsi que la participation, par l'intermédiaire du conseil d'entreprise, des syndicats représentatifs visée par le décret est pertinente et nécessaire. Au demeurant, les parties requérantes ne démontrent pas que cette forme de participation à la mise en œuvre de l'offre de transport adaptée ne garantirait pas de manière adéquate la liberté syndicale et le droit de négociation collective.

B.39.8. La référence que les parties requérantes font à la loi du 19 août 1948 « relative aux prestations d'intérêt public en temps de paix », qui fait intervenir les commissions paritaires dans sa mise en œuvre, n'est pas pertinente, dès lors que cette loi s'applique au seul secteur privé et qu'elle porte sur « les mesures, prestations ou services à assurer [...] en vue de faire face à certains besoins vitaux » (article 1er, alinéa 1er, de la loi du 19 août 1948, précitée), ce qui correspond à la notion de service minimum. En outre, la notion de « besoins vitaux » contenue dans cette loi doit toutefois être comprise comme désignant des services essentiels, à savoir des services dont l'interruption risquerait de mettre en danger la vie, la sécurité ou la santé (d'une partie) de la population, et des services qui sont nécessaires en cas de crise grave et aiguë.

B.40. Le délai minimal de préavis de grève de huit jours ouvrables et l'obligation de déclaration préalable qui incombe à certains membres du personnel, ainsi que le rôle consultatif du conseil d'entreprise dans la mise en œuvre de certains aspects, n'entraînent donc pas une ingérence disproportionnée dans les droits des travailleurs concernés et, en particulier, ne font pas obstacle au dialogue social et à la concertation collective et n'atteignent pas la liberté syndicale et le droit de négociation collective dans leur substance.

B.41. Les parties requérantes font valoir également que l'obligation de déclaration préalable qui incombe à certains membres du personnel porte atteinte aux articles 19 et 22 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec les articles 8, 9 et 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec les articles 18 et 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et avec les articles 10, paragraphe 1, et 11, paragraphe 1, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui garantissent la liberté de conviction, la liberté d'expression et le droit au respect de la vie privée.

B.42.1. L'article 19 de la Constitution dispose :

« La liberté des cultes, celle de leur exercice public, ainsi que la liberté de manifester ses opinions en toute matière, sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'usage de ces libertés ».

B.42.2. L'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« 1. Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites.

2. La liberté de manifester sa religion ou ses convictions 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 publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ».

L'article 10 de la même Convention dispose :

« 1. Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. Le présent article n'empêche pas les États de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations.

2. L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou 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, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire ».

B.42.3. L'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques dispose :

« 1. Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion; ce droit implique la liberté d'avoir ou d'adopter une religion ou une conviction de son choix, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction, individuellement ou en commun, tant en public qu'en privé, par le culte et l'accomplissement des rites, les pratiques et l'enseignement.

2. Nul ne subira de contrainte pouvant porter atteinte à sa liberté d'avoir ou d'adopter une religion ou une conviction de son choix.

3. La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui sont nécessaires à la protection de la sécurité, de l'ordre et de la santé publique, ou de la morale ou des libertés et droits fondamentaux d'autrui.

4. Les Etats parties au présent Pacte s'engagent à respecter la liberté des parents et, le cas échéant, des tuteurs légaux de faire assurer l'éducation religieuse et morale de leurs enfants conformément à leurs propres convictions ».

L'article 19 du même Pacte dispose :

« 1. Nul ne peut être inquiété pour ses opinions.

2. Toute personne a droit à la liberté d'expression; ce droit comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix.

3. L'exercice des libertés prévues au paragraphe 2 du présent article comporte des devoirs spéciaux et des responsabilités spéciales. Il peut en conséquence être soumis à certaines restrictions qui doivent toutefois être expressément fixées par la loi et qui sont nécessaires :

a) Au respect des droits ou de la réputation d'autrui;

b) A la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publiques ».

B.42.4. L'article 10, paragraphe 1, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dispose :

« Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion. Ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites ».

L'article 11, paragraphe 1, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dispose :

« Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontières ».

B.43. En ce qu'ils reconnaissent le droit à la liberté d'expression et le droit de manifester sa conviction, individuellement ou collectivement, les articles 9 et 10 de la Convention européenne des droits de l'homme et les articles 18 et 19 du Pacte international relatif aux droits

civils ont une portée analogue à celle de l'article 19 de la Constitution, qui reconnaît la liberté de manifester ses opinions en toute matière ainsi que la liberté de religion.

Dès lors, les garanties offertes par ces dispositions forment, dans cette mesure, un ensemble indissociable.

B.44.1. La liberté d'expression et la liberté de religion comprennent non seulement le droit d'exprimer son opinion en toute matière mais également le droit de ne pas divulguer son opinion ou ses convictions ou de changer d'opinion ou de conviction. Ce dernier aspect de la liberté d'expression et de la liberté de religion fait également partie du droit au respect de la vie privée, garanti par l'article 22 de la Constitution et par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.44.2. La liberté d'expression peut, en vertu de l'article 10, paragraphe 2, de la Convention européenne des droits de l'homme, être soumise, sous certaines conditions, à des formalités, conditions, restrictions ou sanctions, en vue, notamment, de la protection de la santé publique, de la réputation ou des droits d'autrui. Les exceptions dont elle est assortie appellent toutefois « une interprétation étroite, et le besoin de la restreindre doit se trouver établi de manière contraignante » (CEDH, grande chambre, 20 octobre 2015, *Pentikäinen c. Finlande*, ECLI:CE:ECHR:2015:1020JUD001188210, § 87).

Une ingérence dans la liberté d'expression précitée doit être prévue par une loi suffisamment accessible et précise. Elle doit donc être formulée en des termes clairs et suffisamment précis pour que chacun puisse – en s'entourant au besoin de conseils éclairés – prévoir, à un degré raisonnable, dans les circonstances de la cause, les conséquences d'un acte déterminé. Ces exigences ne peuvent cependant pas aboutir à une rigidité excessive, empêchant de tenir compte des circonstances ou conceptions sociales changeantes dans l'interprétation d'une norme législative (CEDH, grande chambre, 22 octobre 2007, *Lindon, Otchakovsky-Laurens et July c. France*, ECLI:CE:ECHR:2007:1022JUD002127902, § 41; grande chambre, 15 octobre 2015, *Perinçek c. Suisse*, ECLI:CE:ECHR:2015:1015JUD002751008, §§ 131-133, grande chambre, 7 juin 2012, *Centro Europa 7 S.r.l. et Di Stefano c. Italie*, ECLI:CE:ECHR:2012:0607JUD003843309,

§§ 141-142). Il doit ensuite être démontré que la restriction est nécessaire dans une société démocratique, qu'elle répond à un besoin social impérieux et qu'elle est proportionnée aux buts légitimes poursuivis.

B.44.3. La liberté de religion et de penser n'est pas absolue. Elle peut être soumise à des restrictions. Ces restrictions doivent toutefois être prévues par la loi et être nécessaire, dans une société démocratique, à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques ou à la protection des droits et libertés d'autrui (CEDH, 15 janvier 2013, *Eweida e.a. c. Royaume-Uni*, ECLI:CE:ECHR:2013:0115JUD004842010, § 80).

B.44.4. Les droits que garantissent l'article 22 de la Constitution et l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme ne sont pas non plus absolus. Ils n'excluent pas une ingérence d'une autorité publique dans l'exercice du droit au respect de la vie privée, mais exigent que cette ingérence soit prévue par une disposition législative suffisamment précise, qu'elle réponde à un besoin social impérieux dans une société démocratique et qu'elle soit proportionnée à l'objectif légitime qu'elle poursuit.

B.45. Les membres du personnel soumis à l'obligation de déclaration préalable doivent communiquer, au plus tard 72 heures avant la grève, une décision sur leur participation à cette grève. Une telle communication constitue un avis concernant le conflit social avec l'employeur et relève, indépendamment de son caractère politique ou syndical ou non, de la liberté d'expression. L'obligation a donc pour effet que le membre du personnel concerné doit communiquer son point de vue ou son opinion sur le conflit social avec l'employeur, de sorte qu'il est porté atteinte à cette liberté.

B.46. Les objectifs poursuivis par le législateur décrétoal, mentionnés et commentés en B.29.1, sont, comme il est dit en B.29.2, légitimes et peuvent fonder une restriction de la liberté d'expression et du droit au respect de la vie privée.

Il faut encore examiner si la mesure attaquée est pertinente et proportionnée au regard de ces objectifs.

B.47. Comme il est dit en B.38, l'obligation de déclaration préalable est pertinente au regard des objectifs poursuivis par le législateur décrétoal.

B.48. En outre, l'obligation ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour réaliser les objectifs poursuivis par le législateur décrétoal. En effet, cette obligation tend uniquement à ce que l'on sache en temps utile – à savoir avant le jour de grève, lors duquel le point de vue ou l'opinion du travailleur serait de toute façon révélé par sa participation ou non à la grève – qui participera à la grève et si, en fonction du personnel disponible, il est possible d'organiser une offre de transport adaptée. Au demeurant, une fois que les membres du personnel ont communiqué leur déclaration d'intention, il est encore loisible à ces derniers, en cas de grève durable, de changer d'avis et de modifier leur déclaration, moyennant le respect des conditions prévues à l'article 32ter, § 3, alinéa 3, du décret du 31 juillet 1990. En outre, la déclaration a un caractère confidentiel.

B.49. Il résulte de ce qui précède que l'obligation de déclaration préalable ne viole pas les articles 19 et 22 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 8 et 10 de la Convention européenne des droits de l'homme. Indépendamment de la question de savoir si l'obligation relève du champ d'application de la liberté de religion, garantie par l'article 19 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme, un contrôle au regard de cette disposition conventionnelle effectué sous un tel angle ne conduirait d'ailleurs pas à une autre conclusion.

B.50. Le second moyen n'est fondé en aucune de ses branches en ce qu'il porte sur le délai minimum de préavis de grève de huit jours ouvrables et sur l'obligation de déclaration préalable qui incombe à certains membres du personnel, ainsi que sur l'octroi de pouvoirs consultatifs au conseil d'entreprise.

Les sanctions disciplinaires susceptibles d'être infligées en cas de manquement aux prescriptions du décret attaqué

B.51. L'article 32ter, § 3, alinéas 6, 7 et 8, du décret du 31 juillet 1990 prévoit que les membres du personnel soumis à l'obligation de déclaration préalable s'exposent à une sanction disciplinaire lorsqu'ils négligent de communiquer leur intention de participer ou non au jour de

grève dans les délais (alinéa 6) ou lorsqu'ils ne respectent pas leur intention déclarée, sauf motif valable dûment établi (alinéas 7 et 8).

Il s'agit d'une sanction conformément à la réglementation applicable.

B.52. Selon l'exposé des motifs, les sanctions visées par le législateur décretaal « sont nécessaires en vue d'éviter que le mécanisme de déclaration préalable soit contourné par des membres du personnel qui ne déclareraient pas leur intention en vue d'empêcher l'organisation du service ou qui ne respecteraient pas leur intention déclarée dans ce même but » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2020-2021, n° 718/1, p. 10).

Il est également indiqué, dans l'exposé des motifs :

« Les membres du personnel soumis à l'obligation de déclaration préalable s'exposent à une sanction lorsqu'ils négligent de communiquer dans les délais leur intention de participer au jour de grève (article 32ter, § 3, alinéa 6, en projet) ou lorsqu'ils ne respectent pas leur déclaration, à moins qu'ils aient un motif valable dûment établi (article 32ter, § 3, alinéa 7, en projet). Dans les deux cas, cette sanction est infligée ' conformément à la réglementation applicable '. Ceci fait référence notamment au droit disciplinaire applicable et aux règles fédérales en matière de droit du travail, qui restent intégralement applicables.

La sanction serait également possible si le décret n'avait pas prévu la possibilité d'une sanction (contrairement à ce qui est le cas en droit pénal, il n'est pas indispensable de faire expressément figurer dans un texte les faits passibles de sanctions). Pour éviter d'éventuelles discussions sur ce point et pour promouvoir la sécurité juridique, il est toutefois nécessaire de l'inscrire également dans le décret. Ceci permet aussi d'attirer l'attention des membres du personnel sur ce point. Si les membres du personnel ne respectent pas leur déclaration de participer au jour de grève, c'est l'efficacité du système tout entier qui est compromise, puisque De Lijn ne dispose alors pas d'un aperçu correct des membres du personnel disponibles, ce qui est indispensable pour organiser le service pendant le jour de grève de la manière la plus adéquate possible » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2020-2021, n° 718/1, p. 17).

En ce qui concerne la sanction en cas de non-respect de la déclaration d'intention si le travailleur se présente tout de même sur son lieu de travail, les travaux préparatoires mentionnent :

« Les membres du personnel qui ont déposé une déclaration d'intention et qui se présentent tout de même sur leur lieu de travail mais qui ne sont pas autorisés à commencer leur service s'exposent également à des sanctions conformément au droit du travail ou au droit disciplinaire. Les membres du personnel qui ont déposé une déclaration d'intention peuvent tout de même, à titre exceptionnel, obtenir l'autorisation d'effectuer leur service. Ceci peut arriver, par exemple,

en cas de poste vacant, parce qu'un membre du personnel qui n'avait pas déposé une déclaration d'intention manque finalement à l'appel ou parce qu'un membre du personnel est tombé malade et doit être remplacé. Les membres du personnel qui ont déposé une déclaration d'intention n'ont en aucun cas le droit subjectif d'être autorisés à effectuer leur service et n'ont donc en principe pas non plus droit à leur rémunération. S'ils se présentent tout de même au travail, ils courent le risque d'être renvoyés chez eux et d'être assimilés au personnel gréviste. Cette identité de traitement avec les personnes qui n'ont pas déposé de déclaration est censée promouvoir la sécurité juridique en associant des sanctions à l'absence d'une déclaration et/ou au non-respect de la déclaration » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2020-2021, n° 718/1, pp. 25-26).

B.53. Les parties requérantes font valoir que le législateur décrétoal n'a pas lui-même fixé les sanctions ni prévu de critères pour imposer des sanctions – plus particulièrement, elles font valoir l'absence d'une exigence de proportionnalité ou l'interdiction du licenciement dans le cadre des sanctions – et n'a pas non plus déterminé les voies de recours disponibles, ce qui signifie que les membres du personnel concernés ne savent pas à quelles sanctions ils s'exposent, qu'ils peuvent même être licenciés s'ils ne respectent pas l'obligation et qu'ils ne savent pas non plus quelles voies de recours ils peuvent faire valoir pour s'y opposer.

Selon les parties requérantes, le fait de sanctionner le travailleur qui avait déclaré son intention de participer à la grève mais qui, finalement, se ravise serait en contradiction avec la liberté d'expression et avec la protection contre le licenciement en cas de participation à une grève.

B.54. Compte tenu notamment de ce qui est dit en B.33, le législateur décrétoal a pu délimiter les sanctions en renvoyant à la réglementation applicable. Il appartient ainsi à l'instance disciplinaire d'infliger une sanction prévue dans le règlement de travail ou dans le statut disciplinaire des membres du personnel en cas de non-respect de l'obligation. Ce faisant, l'instance disciplinaire doit également tenir compte des circonstances de chaque cas individuel et de l'exigence de proportionnalité de la sanction. Le cas échéant, le membre du personnel concerné peut contester la sanction imposée devant le juge compétent, qui doit notamment en contrôler la proportionnalité et la conformité avec la protection contre le licenciement, dont bénéficient notamment les représentants des travailleurs, qui découle de l'article 23 de la Constitution, des articles 24 et 28 de la Charte sociale européenne révisée, de la Convention n° 135 de l'OIT et de la Convention n° 151 de l'OIT.

B.55. Au demeurant, le système *sui generis* mis en place repose en premier lieu sur la possibilité de planifier l'offre de transport adaptée, en fonction des déclarations d'intention des agents concernés. Les sanctions disciplinaires attaquées ont dès lors pour but de garantir l'effectivité du mécanisme organisé par le décret attaqué. Ces sanctions ne répriment pas l'exercice du droit de grève, ni celui de la liberté d'expression, mais le non-respect d'une obligation légale.

B.56.1. Les sanctions disciplinaires, qui visent à prévenir et à réprimer les manquements aux obligations qui résultent du décret attaqué, sont distinctes du paiement ou non de la rémunération, qui dépend de la circonstance de savoir si le membre du personnel concerné a effectivement travaillé ou non le jour de grève.

Du reste, il résulte de l'article 32^{ter}, § 3, alinéa 8, du décret du 31 juillet 1990 que le membre du personnel qui se présente sur son lieu de travail et qui est autorisé à effectuer son service – ce qui ne constitue pas, dans les circonstances visées, un droit subjectif pour le membre du personnel, mais dépend de la possibilité pour le chef de service d'intégrer le membre du personnel dans le dispositif mis en place le jour de grève –, alors qu'il n'avait pas déclaré son intention de travailler le jour de grève, perçoit sa rémunération.

B.56.2. La possibilité d'infliger des sanctions disciplinaires en cas de manquement aux prescriptions du décret attaqué est pertinente et n'entraîne pas d'ingérence disproportionnée dans les droits des travailleurs concernés au regard des objectifs poursuivis.

B.57. Partant, le second moyen n'est pas fondé en ce qu'il porte sur les sanctions disciplinaires susceptibles d'être infligées en cas de manquement aux prescriptions du décret attaqué.

L'interdiction d'entraver l'offre de transport adaptée

B.58.1. L'article 32^{ter}, § 5, du décret du 31 juillet 1990 interdit aux membres du personnel de prendre des mesures visant à entraver la fourniture de l'offre de transport adaptée et, en particulier, de bloquer l'accès aux lieux de travail pour les membres du personnel qui souhaitent

travailler, de recourir à la moindre violence physique ou matérielle à leur rencontre ou à l'encontre des usagers, et d'empêcher l'utilisation des outils de travail et des infrastructures.

B.58.2. L'exposé des motifs justifie cette interdiction comme suit :

« Le service ne pourrait pas être organisé efficacement si certains membres du personnel se rendaient coupables de voies de fait à l'encontre de leurs collègues, des usagers ou des outils de travail. Le projet impose dès lors aux membres du personnel de ne pas entraver la fourniture du service garanti et se réfère explicitement aux comportements illicites les plus à même d'empêcher la fourniture d'un tel service. Ces comportements ont du reste déjà été sanctionnés par la jurisprudence et l'article 406 du Code pénal punit d'ailleurs celui qui aura méchamment entravé la circulation ferroviaire ou routière » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2020-2021, n° 718/1, p. 11).

Ces mêmes travaux préparatoires mentionnent également :

« L'interdiction ne porte pas atteinte non plus à la possibilité d'organiser des piquets de grève pacifiques ou d'autres actions de sensibilisation pacifiques » (*ibid.*, p. 18).

B.59. Il ressort des travaux préparatoires que l'interdiction consacrée par la disposition précitée concerne les mesures qui visent à entraver la fourniture de l'offre de transport adaptée, ce qui inclut le blocage de l'accès aux lieux de travail, des outils de travail et des infrastructures, ainsi que les actes violents à l'encontre des membres du personnel qui souhaitent travailler ou à l'encontre des usagers, mais qu'elle ne porte pas préjudice à la possibilité d'organiser des piquets de grève pacifiques ou d'autres actions de sensibilisation pacifiques.

Cette interdiction est pertinente au regard des objectifs mentionnés en B.3.2, dès lors qu'elle tend à permettre la fourniture d'une offre de transport adaptée en cas de grève.

B.60. Si, comme le soutiennent les parties requérantes, il est de la nature même de la grève de perturber le fonctionnement normal de l'entreprise concernée, il reste que le mécanisme qu'instaure le décret attaqué vise à permettre la fourniture d'une offre de service adaptée, compte tenu des membres du personnel disponibles qui, sur une base volontaire, ont choisi de ne pas participer à la grève, dans un service public qui est d'une importance primordiale, tel

que le transport en commun urbain et vicinal. Dans ce contexte, une interdiction de bloquer ou d'entraver le fonctionnement des infrastructures de transport est une mesure pertinente en vue de réaliser l'objectif poursuivi.

L'interdiction prévue à l'article 32*ter*, § 5, du décret du 31 juillet 1990 n'empêche pas les travailleurs grévistes d'organiser des piquets de grève pacifiques, afin de convaincre les autres travailleurs de rejoindre le mouvement de grève en cours. Par ailleurs, les organisations syndicales peuvent s'employer à convaincre les membres du personnel qui relèvent des catégories professionnelles opérationnelles essentielles de rejoindre la grève jusqu'à 72 heures avant le jour de grève.

B.61. En conséquence, l'interdiction d'entraver la fourniture de l'offre de transport adaptée n'entraîne pas une ingérence disproportionnée dans les droits des travailleurs concernés.

B.62. Partant, le second moyen n'est pas fondé en ce qu'il porte sur l'interdiction de contrarier la fourniture de l'offre de transport adaptée.

B.63. Il résulte de ce qui précède que le second moyen n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi rendu en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 17 mai 2023.

Le greffier,

le président,

P.-Y. Dutilleux

L. Lavrysen