

Rolnummers 6988 en 6990
Arrest nr. 67/2020 van 14 mei 2020

A R R E S T

In zake : de beroepen tot gehele of gedeeltelijke vernietiging (de artikelen 2 en 4) van de wet van 29 november 2017 « betreffende de continuïteit van de dienstverlening inzake personenvervoer per spoor in geval van staking », ingesteld door de vzw « Syndicat pour la Mobilité et Transport Intermodal des Services Publics - Protect » en door de Sector « Spoor » van de Algemene Centrale der Openbare Diensten en anderen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters F. Daoût en A. Alen, en de rechters L. Lavrysen, J.-P. Moerman, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet, R. Leysen, J. Moerman en M. Pâques, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter F. Daoût,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de beroepen en rechtspleging

a. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 17 juli 2018 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 18 juli 2018, heeft de vzw « Syndicat pour la Mobilité et Transport Intermodal des Services Publics - Protect », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. V. Letellier en Mr. A. Schaus, advocaten bij de balie te Brussel, beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 2 en 4 van de wet van 29 november 2017 « betreffende de continuïteit van de dienstverlening inzake personenvervoer per spoor in geval van staking » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 17 januari 2018).

b. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 17 juli 2018 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 19 juli 2018, is beroep tot vernietiging van dezelfde wet ingesteld door de Sector « Spoor » van de Algemene Centrale der Openbare Diensten, het ACV - Transport en Communicatie, Lydian Brogniet, Yvan Christien, Philippe Cornet, Robert Iversen, Pierre Lejeune, Michel Naline, Denis Pestieau en Luc Piens, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. J. Buelens, Mr. L. Lambert en Mr. L. Lahssaini, advocaten bij de balie te Brussel.

Die zaken, ingeschreven onder de nummers 6988 en 6990 van de rol van het Hof, werden samengevoegd.

De Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. V. Pertry en Mr. B. Martel, advocaten bij de balie te Brussel, heeft memories ingediend, de verzoekende partijen hebben memories van antwoord ingediend en de Ministerraad heeft ook memories van wederantwoord ingediend.

Bij beschikking van 18 december 2019 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers M. Pâques en T. Merckx Van Goey, ter vervanging van emeritus rechter E. Derycke, te hebben gehoord, beslist dat de zaken in staat van wijzen zijn, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 15 januari 2020 en de zaken in beraad zullen worden genomen.

Ingevolge het verzoek van de verzoekende partijen in de zaak nr. 6990 om te worden gehoord, heeft het Hof bij beschikking van 15 januari 2020 de dag van de terechtzitting bepaald op 12 februari 2020.

Bij beschikking van 11 februari 2020 heeft het Hof de zaken verdaagd naar de terechtzitting van 4 maart 2020.

Op de openbare terechtzitting van 4 maart 2020 :

- zijn verschenen :

. Mr. A. Dewulf, advocaat bij de balie van Waals-Brabant, voor de verzoekende partij in de zaak nr. 6988;

. Mr. J. Buelens, Mr. L. Lambert en Mr. L. Lahssaini, voor de verzoekende partijen in de zaak nr. 6990;

. Mr. V. Pertry en Mr. F.-X. Gaudissart, advocaat bij de balie te Brussel, *loco* Mr. B. Martel, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers M. Pâques en T. Merckx-Van Goey verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- zijn de zaken in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *In rechte*

- A -

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

A.1. De verzoekende partij in de zaak nr. 6988 is een aangenomen vakorganisatie bij HR Rail. Opgericht in de vorm van een vzw, heeft zij tot doel de beroepsbelangen van alle personeelsleden van de Belgische Spoorwegen te verdedigen. Zij meent dat zij doet blijken van het vereiste belang om de vernietiging van de bestreden bepalingen te vorderen, aangezien die afbreuk doen aan haar recht om collectieve onderhandelingen te voeren en collectieve acties uit te voeren, met inbegrip van het stakingsrecht.

A.2. De eerste en de tweede verzoekende partij in de zaak nr. 6990 zijn vakorganisaties, feitelijke verenigingen die, luidens hun statuten, tot doel hebben de werknemers van de met de exploitatie van de Belgische Spoorwegen belaste vennootschappen te verdedigen. De derde, vierde, vijfde, zesde, zevende, achtste en negende verzoekende partij in die zaak zijn natuurlijke personen die binnen de NMBS, Infrabel of HR Rail werken. De derde, vierde, vijfde, achtste en negende verzoekende partij oefenen een functie uit die tot een essentiële beroepscategorie in de zin van de bestreden bepalingen behoort, terwijl de zevende en de tiende verzoekende partij, gelet op hun functies, zitting zullen nemen in het in de bestreden wetgeving bedoelde sturingscomité. De verzoekende partijen zijn van mening dat zij doen blijken van het vereiste belang, aangezien zij rechtstreeks en ongunstig worden geraakt door de bestreden bepalingen.

A.3.1. De Ministerraad betwist de ontvankelijkheid van de beroepen niet. Hij voert evenwel aan dat de verzoekende partijen een aantal schendingen die zij aanvoeren, niet uitleggen.

A.3.2. Wat het tweede middel in de zaak nr. 6988 betreft, doet de Ministerraad gelden dat de verzoekende partij in die zaak niet uitlegt in welk opzicht de bestreden bepaling artikel 28 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en artikel 8 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten en, enkel voor het tweede onderdeel, artikel 11 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en de artikelen 3 en 11 van het Verdrag nr. 87 van de Internationale Arbeidsorganisatie betreffende de vrijheid van het oprichten van vakverenigingen en bescherming van het vakverenigingsrecht (hierna : het Verdrag nr. 87 van de IAO) zou schenden. Het middel moet dus in die mate onontvankelijk worden verklaard.

A.3.3. De Ministerraad werpt eveneens een exceptie van gedeeltelijke niet-ontvankelijkheid in de zaak nr. 6990 op met betrekking tot de aangevoerde schending van artikel 6 van het herziene Europees Sociaal Handvest, van de artikelen 3, 8, 10 en 11 van het Verdrag nr. 87 van de IAO, van artikel 4 van het Verdrag nr. 98 van de IAO, van artikel 5 van het Verdrag nr. 154 van de IAO, van artikel 8 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, van artikel 22 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en van de algemene beginselen van rechtszekerheid en van gewettigd vertrouwen in het bestuur (eerste en tweede middel), van artikel 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, van artikel 1 van het Twaalfde Aanvullend Protocol bij het voormelde Verdrag, alsook van artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (derde middel), van de artikelen 8 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, van artikel 1 van het Twaalfde Aanvullend Protocol bij het voormelde Verdrag, van artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, van artikel 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en van artikel 16, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (vierde middel), van de artikelen 23, 26 en 27 van de Grondwet, van de artikelen 11 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, van artikel 1 van het Twaalfde Aanvullend Protocol bij het voormelde Verdrag, van artikel 6 van het herziene Europees Sociaal Handvest, van artikel 8 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, van de artikelen 22 en 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, van de artikelen 3, 8, 10 en 11 van het Verdrag nr. 87 van de IAO, van artikel 4 van het Verdrag nr. 98 van de IAO en van artikel 5 van het Verdrag nr. 154 van de IAO (vijfde middel).

Wat het derde, vierde en vijfde middel in de zaak nr. 6990 betreft, voegt de Ministerraad eraan toe dat de verzoekende partijen uitsluitend tegen artikel 4 van de bestreden wet kritiek uiten, zodat de middelen onontvankelijk moeten worden verklaard in zoverre zij betrekking hebben op de artikelen 2 en 3 van de wet.

A.4. De verzoekende partij in de zaak nr. 6988 antwoordt dat de referentiebepalingen de vakbondsvrijheid, het recht op collectief onderhandelen en het recht op collectieve actie, waartoe het stakingsrecht behoort, beschermen. Bijgevolg volstaat het uit te leggen in welk opzicht die rechten zouden worden geschonden, zonder dat het noodzakelijk is uiteen te zetten in welk opzicht elk van de aangevoerde bepalingen specifiek zou worden geschonden (arrest nr. 64/2017 van 18 mei 2017).

A.5. De verzoekende partijen in de zaak nr. 6990 beklemtonen dat alle in het verzoekschrift aangevoerde middelen worden voorafgegaan door een samenvatting waarin het voorwerp van de bezwaren nauwkeurig wordt uiteengezet. De memorie van de Ministerraad, waarin die de middelen in detail onderzoekt, toont zulks aan.

Ten gronde

Wat betreft de vakbondsvrijheid en het recht op collectief onderhandelen (tweede middel in de zaak nr. 6988 en eerste middel in de zaak nr. 6990)

A.6.1. Het tweede middel in de zaak nr. 6988 heeft betrekking op de schending, door artikel 4 van de wet van 29 november 2017 « betreffende de continuïteit van de dienstverlening inzake personenvervoer per spoor in geval van staking » (hierna : de bestreden wet), van de artikelen 23 en 27 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 11 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met artikel 6 van het herziene Europees Sociaal Handvest, met artikel 28 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, met artikel 8 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten en met de artikelen 3 en 11 van het Verdrag nr. 87 van de IAO. Het middel heeft betrekking op de bestaanbaarheid van het mechanisme van intentieverklaring in geval van staking (eerste onderdeel) en van het verbod op stakingsposten (tweede onderdeel) met het recht op collectief onderhandelen en met het stakingsrecht.

A.6.2. Het eerste middel in de zaak nr. 6990 heeft betrekking op de schending, door de artikelen 2 tot 4 van de bestreden wet, van de artikelen 26 en 27 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 6 van het herziene Europees Sociaal Handvest, met de artikelen 3, 8, 10 en 11 van het Verdrag nr. 87 van de IAO, met artikel 4 van het Verdrag nr. 98 van de IAO, met artikel 5 van het Verdrag nr. 154 van de IAO, met artikel 11 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met artikel 8 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, met artikel 22 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en met de algemene beginselen van rechtszekerheid en van gewettigd vertrouwen in het bestuur.

Het middel is opgesplitst in drie onderdelen, die respectievelijk betrekking hebben op de verplichting, voor de personeelsleden die behoren tot de operationele beroeps categorieën die essentieel worden geacht om een aangepast vervoersaanbod aan de gebruikers te verstrekken bij een staking, om uiterlijk 72 uur vóór het begin van de staking hun definitieve intentie mee te delen of ze al dan niet eraan deelnemen, op straffe van een tuchtsanctie, en het aan de personeelsleden opgelegde verbod om het verstrekken van het aangepaste vervoersaanbod te belemmeren (eerste onderdeel); het bepalen van de voormelde beroeps categorieën, in overleg en na advies van het sturingscomité, zonder precisering met betrekking tot de wijze waarop met dat advies rekening zal worden gehouden (tweede onderdeel); de verplichting om een minimumtermijn van acht werkdagen te respecteren tussen het indienen van de stakingsaanzegging en het begin van de staking (derde onderdeel).

A.7. De verzoekende partijen in beide zaken doen gelden dat de in de middelen aangehaalde bepalingen de vakbondsvrijheid, het recht op collectief onderhandelen, het recht op collectieve actie en het stakingsrecht waarborgen (arrest nr. 152/2016 van 1 december 2016). Het behoort tot de essentie van dat stakingsrecht om de organisatie van de dienstverlening te verstoren (RvSt, 3 december 2002, nr. 113.168).

A.8.1. De verzoekende partijen in beide zaken doen gelden dat de bestreden wet een minimale dienstverlening *sui generis* invoert. Zij verwijzen naar de beginselen met betrekking tot de invoering van een minimale dienstverlening, die zijn bepaald door het Comité voor de Vrijheid van Vereniging van de Raad van Bestuur van het Internationaal Arbeidsbureau (hierna : Comité voor de Vrijheid van Vereniging van de IAO) en door de Commissie van deskundigen van de IAO voor de toepassing van de conventies en aanbevelingen (hierna : de Commissie van deskundigen van de IAO). Volgens die organen kan een minimale dienstverlening worden ingevoerd in diensten die kunnen worden geacht van primordiaal belang te zijn, zonder evenwel « essentieel » te zijn, zoals de sector van het spoorwegvervoer, mits verschillende voorwaarden in acht worden genomen. Allereerst moeten de omstandigheden die het beroep op de minimale dienstverlening verantwoorden, worden bepaald in overleg met de sociale partners. De minimale dienstverlening moet worden beperkt tot de verrichtingen die strikt noodzakelijk zijn om te waarborgen dat wordt voorzien in de basisbehoeften van de bevolking of in de minimale eisen van de dienst, zonder afbreuk te doen aan de doelmatigheid van de pressiemiddelen. De vakorganisaties moeten daarenboven, indien zij dat wensen, kunnen deelnemen aan het bepalen van de dienst. Ten slotte moeten eventuele onenigheden worden beslecht door een onafhankelijk orgaan.

A.8.2. Volgens de verzoekende partijen voldoet de bestreden wet niet aan die voorwaarden. De wetgever had moeten voorzien in een systeem van overleg, zoals de organen van de IAO voorstaan, of had minstens de omstandigheden moeten bepalen die de uitvoering van een minimale dienstverlening verantwoorden. Het in het geding zijnde mechanisme leidt immers ertoe een vervoersaanbod te organiseren dat ruimer kan zijn dan de minimale dienstverlening en dat de doelmatigheid van het pressiemiddel dat de staking is, dus kan neutraliseren.

A.8.3. De verzoekende partij in de zaak nr. 6988 merkt op dat de wet niet de beroeps categorieën bepaalt die essentieel zouden zijn om een dergelijke minimale dienstverlening te verzekeren, maar die opdracht toevertrouwt aan de directiecomités van de NMBS en van Infrabel. Volgens haar beantwoordt het beroep op het overleg en op het advies van het bij artikel 123 van de wet van 23 juli 1926 « betreffende de NMBS en het personeel van de Belgische Spoorwegen » ingerichte sturingscomité niet aan de vereisten van de organen van de IAO : de aan het sturingscomité gelaten termijn van één maand is niet voldoende om echt overleg mogelijk te maken, aangezien de aangepaste vervoersplannen worden uitgewerkt op basis van de intentieverklaringen van de personeelsleden die 72 uur vóór de eerste stakingsdag worden afgelegd; bovendien werd geen enkel onafhankelijk orgaan ingesteld om eventuele onenigheden op te lossen, aangezien Infrabel en de NMBS het laatste woord hebben.

A.8.4. De verzoekende partijen in de zaak nr. 6990 voegen eraan toe dat de bestreden wet niet bepaalt dat met het advies van het sturingscomité rekening moet worden gehouden, noch, in voorkomend geval, op welke manier. In de praktijk hebben de directiecomités van Infrabel en van de NMBS geen rekening gehouden met het advies van het sturingscomité. Aldus is de lijst met essentiële beroeps categorieën die daadwerkelijk is opgesteld, bijzonder uitgebreid, waarbij niets het mogelijk maakt te oordelen dat zij overeenstemt met het begrip « minimale dienstverlening ».

De verzoekende partijen doen daarenboven gelden dat het sturingscomité geen orgaan is dat echte inspraak van de sociale partners mogelijk maakt en dat de wetgever de betrokkenheid van de Nationale Paritaire Commissie had moeten overwegen, volgens het model van de wet van 19 augustus 1948 « betreffende de prestaties van algemeen belang in vredetijd ». Algemener kan het feit dat de bestreden wet de werknemers niet meer betreft bij het bepalen van de minimale diensten en het aantal werknemers die ze waarborgen, worden bekritiseerd.

A.9.1. De verzoekende partijen in beide zaken voeren aan dat de bestreden bepalingen hoe dan ook afbreuk doen aan de rechten die worden beschermd door de in de middelen aangehaalde bepalingen, waarbij de aangeklaagde beperkingen noch bij de wet zijn voorzien, noch in een democratische samenleving nodig zijn om aan een wettig doel te beantwoorden.

A.9.2. Volgens hen worden het recht op vrij verkeer en het recht op mobiliteit die in de memorie van toelichting van de bestreden wet zijn aangevoerd, niet vastgelegd in grondwets-, internationale of Europese bepalingen en kunnen zij bijgevolg geen algemene beperking van het stakingsrecht verantwoorden. In dat verband voegen de verzoekende partijen in de zaak nr. 6990 eraan toe dat de parlementaire voorbereiding onvoldoende duidelijk is met betrekking tot het nagestreefde doel.

A.9.3. Volgens de verzoekende partijen in de zaak nr. 6990 zijn de inmengingen niet vastgesteld bij de wet. De concrete nadere regels om de intentieverklaringen mee te delen, worden bepaald door de raad van bestuur van HR Rail, waarbij de wet enkel preciseert dat die verklaringen vertrouwelijk worden behandeld. In de wet wordt niet gepreciseerd hoe die gegevens zullen worden verwerkt, noch welke tuchtsancties van toepassing zullen zijn indien de voorschriften die zij invoert, niet worden nageleefd.

A.9.4. De verzoekende partijen in de zaak nr. 6990 zetten uiteen dat de in het geding zijnde maatregelen niet passend zijn, gelet op het nagestreefde doel. Allereerst waarborgt niets dat het aangepaste vervoersaanbod zal tegemoetkomen aan de essentiële behoeften van de bevolking, aangezien geen enkele gegarandeerde dienstverlening aan de spoorwegmaatschappijen wordt opgelegd. Vervolgens is het straffen van de werknemer die zijn intentie om deel te nemen aan de staking te kennen had gegeven maar die zich uiteindelijk bedenkt, in strijd met het doel om een optimale dienstverlening aan te bieden in geval van staking. Die personeelsleden worden bovendien dubbel gestraft, aangezien zij geen recht hebben op hun loon voor de dag van de staking en zij zich blootstellen aan een tuchtsanctie. Bovendien geven de bestreden bepalingen niet aan dat de opgelegde sancties niet van toepassing zullen zijn indien de aangekondigde staking uiteindelijk niet plaatsvindt, hetgeen in strijd is met het doel van de wetgever dat erin bestaat de sociale vrede te bevorderen. Ten slotte zien de verzoekende partijen niet in in welk opzicht het verbod op stakingsposten passend zou zijn om het nagestreefde doel te bereiken, noch in welk opzicht de invoering van een minimale aanzeggingstermijn van acht werkdagen het mogelijk zou maken het nagestreefde doel te bereiken, temeer daar een dergelijke termijn reeds door het sociaal overleg was vastgesteld in het vakbondsstatuut.

A.9.5. De verzoekende partijen brengen het evenredige karakter van de inmenging in het geding.

Volgens de verzoekende partij in de zaak nr. 6988 brengen de in het geding zijnde bepalingen geen billijk evenwicht tussen het recht van de werknemers en andermans recht op mobiliteit tot stand. Zonder richtsnoeren kan die regeling leiden tot situaties waarin het stakingsrecht alle doelmatigheid zou verliezen.

Door, voor de betrokken personeelsleden, de verplichting in te voeren om 72 uur vóór de stakingsdag individueel en definitief te verklaren of zij al dan niet eraan deelnemen, en rekening houdend met de verplichting om uiterlijk acht werkdagen vóór het begin van de staking een collectieve stakingsaanzegging in te dienen, beperken de bepalingen de termijn waarbinnen collectieve onderhandelingen op nuttige wijze kunnen worden gevoerd, aanzienlijk, hetgeen erop neerkomt dat het recht op collectief onderhandelen elke nuttige werking wordt ontnomen.

De verzoekende partij wijst met nadruk op het belang van de onderhandelingen die aan de uitvoering van de stakingsaanzegging voorafgaan, alsook op het belang van de termijn om met een staking te « dreigen » als pressiemiddel van de werknemers. Op zich brengt de verplichting tot voorafgaande verklaring ten laste van de werknemers hun recht om deel te nemen aan de staking niet in het geding, maar leidt zij ertoe dat, tijdens de aanzeggingstermijn, de steun die zij al dan niet aan de lopende collectieve onderhandelingen verlenen, wordt onthuld, en beïnvloedt zij zodoende de impact van de stakingsaanzegging op het verloop van de onderhandelingen. Dat zou, op een vaak cruciaal ogenblik in de onderhandelingen, de krachtverhouding kunnen scheef trekken die een van de essentiële onderdelen van die onderhandelingen is, en die laatste zelfs kunnen doen mislukken. Volgens de verzoekende partij heeft de in het geding zijnde verplichting veel weg van een individuele stakingsaanzegging waarbij het collectieve karakter van dat recht in het geding wordt gebracht en de vrije uitoefening ervan wordt belemmerd door te dreigen met tuchtsancties. De druk die op de personeelsleden wordt uitgeoefend, is overduidelijk. De bepalingen leiden daarenboven ertoe dat het recht van elke werknemer om te beslissen al dan niet aan de staking deel te nemen, zo niet in rechte, dan toch in feite op definitieve wijze en erg vroeg in het proces van ondersteuning van de collectieve onderhandelingen wordt beperkt.

De verzoekende partijen in de zaak nr. 6990 voegen eraan toe dat het mechanisme van voorafgaande verklaring inhoudt dat de werknemers niet op het laatste ogenblik kunnen beslissen al dan niet aan de staking deel te nemen. Zij hebben niet de mogelijkheid om tot het laatste ogenblik inlichtingen in te winnen over de doelstellingen van de staking of over de context ervan en hebben evenmin de mogelijkheid om het resultaat van de onderhandelingen af te wachten alvorens een beslissing te nemen. De vakbonden, van hun kant, bevinden zich eveneens in de onmogelijkheid om alle werknemers te informeren.

Daarenboven dienen enkel de personeelsleden die worden vermeld in de tabel van de prestaties die op de dag van de staking moeten worden verzekerd, uiterlijk 72 uur vóór het begin van de staking een intentieverklaring in te dienen. Tijdens die termijn van 72 uur kunnen de werkgevers evenwel de personeelsleden oproepen die in beginsel niet zouden moeten werken, overeenkomstig bundel 541 « Wetgeving en reglementering betreffende de dienst- en rusttijden ». De opgeroepen personeelsleden worden verhinderd zich in staking te verklaren, aangezien de termijn om zulks te doen verstreken is.

Vervolgens vormt het bij de bestreden bepalingen ingevoerde systeem van tuchtsancties een onverantwoorde inperking van het stakingsrecht, aangezien men niet kan worden gestraft voor het deelnemen aan een wettige staking.

Ten slotte hadden minder inbreuk makende maatregelen kunnen worden toegepast (versterking van de rol van de sociaal bemiddelaar, bevordering van alternatieve stakingswijzen, zoals de betaalstaking).

A.9.6. De verzoekende partijen in beide zaken bekritisieren het verbod op - zelfs vreedzame - stakingsposten dat in artikel 4, § 5, van de bestreden wet is vastgelegd. Zij verwijzen naar het Europees Comité voor Sociale Rechten, volgens hetwelk stakingsposten een onontbeerlijk accessorium van het stakingsrecht zijn. Voor stakende werknemers is het immers legitiem om te proberen alle werknemers van hun actie te overtuigen. Aldus kan het loutere feit dat wordt deelgenomen aan een stakingspost en dat de andere werknemers krachtig maar vreedzaam ertoe worden aangezet niet naar hun werkplek te gaan, niet in het geding worden gebracht zonder dat het stakingsrecht zelf in het geding wordt gebracht.

De verzoekende partij in de zaak nr. 6988 is van mening dat artikel 6, lid 4, van het herziene Europees Sociaal Handvest niet de vrijheid van arbeid van werkwilligen beschermt, maar enkel hun recht om niet deel te nemen aan de staking. Volgens de Commissie van deskundigen van de IAO moet het verbod op stakingsposten en op bezetting van de ruimten worden beperkt tot de gevallen waarin de acties hun vreedzame karakter verliezen. Het Hof van Cassatie heeft de wettigheid van stakingsposten aanvaard in zoverre zij tot doel hebben de andere werknemers mondeling te verzoeken om zich aan te sluiten bij de actie (Cass., 31 januari 1997, C.94.0151.N). De verzoekende partij verwijst eveneens naar een arrest van het Arbeidshof te Brussel van 5 november 2009, waarbij dat Hof van oordeel is dat enkel het plaatsen van stakingsposten en het bezetten van de onderneming deel uitmaken van de normale uitoefening van het stakingsrecht. Zij verwijst naar het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State, die heeft geoordeeld dat de combinatie van het mechanisme van voorafgaande intentieverklaring en de verplichting voor de stakende personeelsleden om geen beroep te doen op zelfs vreedzame stakingsposten, ertoe leidt dat aan de toelaatbaarheid ervan wordt getwijfeld.

A.10. Inleidend doet de Ministerraad gelden dat het stakingsrecht, volgens het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, weliswaar belangrijk is voor de vakbondsvrijheid, zonder essentieel te zijn, en dat het kan worden ingeperkt, waarbij de Staten in dat verband over een ruime beoordelingsmarge beschikken. Dat Hof heeft het stakingsverbod aldus recent aanvaard in een geval waar sociaal overleg reeds had kunnen plaatsvinden. Overigens staat het Verdrag nr. 87 van de IAO volgens het Comité voor de Vrijheid van Vereniging niet in de weg aan een minimale aanzeggingstermijn, noch aan het bestaan van een stakingsaanzegging.

A.11. In hoofdorde is de Ministerraad van mening dat de bestreden bepalingen geen inmenging in de vakbondsvrijheid met zich meebrengen. Volgens hem beperkt de verplichting tot voorafgaande verklaring het recht om al dan niet deel te nemen aan een staking, niet.

De Ministerraad weerlegt het argument van de verzoekende partijen in de zaak nr. 6990 volgens hetwelk de NMBS en Infrabel personeelsleden die niet in de tabel van de prestaties op de stakingsdag zijn vermeld, zouden kunnen oproepen tijdens de termijn van 72 uur die eraan voorafgaat, zonder dat die nog de mogelijkheid hebben om te beslissen om te staken. Het systeem van de wet is vóór alles gebaseerd op het vrijwillige karakter van de prestaties. Aldus kunnen enkel de personeelsleden die in de tabel van de prestaties op een stakingsdag zijn opgenomen en niet wensen te staken, werken.

Volgens de Ministerraad heeft het opstellen van lijsten met stakers geen intimiderend effect, gelet op de vertrouwelijke behandeling van de intentieverklaringen. De lijst met stakers - die geen loon ontvangen - bestaat overigens ook al in het bestaande systeem. De omzendbrief 3 H-HR 2018 bepaalt daarenboven dat de intentieverklaringen niet zullen worden bewaard na de effectieve invoering van het aangepaste vervoersplan.

Wat betreft de onmogelijkheid voor de betrokken werknemers om op het laatste ogenblik te beslissen om aan de staking deel te nemen op basis van het resultaat van de onderhandelingen, brengt de Ministerraad in herinnering dat de onderhandelingen reeds in ruime mate hebben plaatsgevonden en dat die worden voortgezet binnen de termijn van 72 uur. De wetgever kan redelijkerwijs oordelen dat de deelname aan de stakingen een weloverwogen beslissing is die door een werknemer wordt genomen op grond van zijn situatie op dat ogenblik. De termijn van 72 uur verhindert de betrokken werknemers niet om met volledige kennis van zaken een beslissing te nemen. De termijn van vijf dagen tussen het indienen van de stakingsaanzegging en de uiterste datum om de intentieverklaring mee te delen, is overigens ruim voldoende om het de vakbonden mogelijk te maken hun leden te informeren.

Ten slotte verhindert het verbod om de arbeidsplaatsen te blokkeren, dat onontbeerlijk is om de continuïteit van de spoordienst te verzekeren, de stakers niet om te staken. In de rechtspraak wordt trouwens algemeen aanvaard dat stakingsposten niet tot gevolg kunnen hebben dat werkwilligen worden verhinderd te werken.

A.12. Volgens de Ministerraad wordt bij de bestreden wet geen minimale dienstverlening ingevoerd, aangezien zij niet in een minimumaanbod in geval van staking voorziet en geen systeem van opvoeding daartoe regelt. Aldus is het per hypothese volkomen mogelijk dat de dienstverlening onbestaande is indien een onvoldoende aantal personeelsleden zich als vrijwilliger aanmeldt. Het is gewoon de bedoeling om de dienstverlening zo adequaat mogelijk te organiseren, op basis van de beschikbare personeelsleden. Bijgevolg is het niet relevant om de bestreden wet in het licht van de beginselen van de IAO te analyseren.

A.13.1. In ondergeschikte orde is de Ministerraad van oordeel dat in de inmenging wordt vastgesteld bij de wet, dat zij een legitiem doel nastreeft en dat zij nodig is in een democratische samenleving.

A.13.2. De Ministerraad merkt op dat de aangevoerde beperking een formele wettelijke basis heeft en dat zij het de betrokken werknemers mogelijk maakt in redelijke mate de gevolgen te voorzien die uit de wet voortvloeien en hun gedrag dienovereenkomstig aan te passen, desnoods met gepast advies. Het feit dat de essentiële beroeps categorieën niet bij de wet zelf worden vastgesteld, houdt niet in dat de werknemers de gevolgen van de wet niet zouden kunnen bepalen. De verschillende categorieën van werknemers en de nadere regels voor het meedelen van de verklaringen moeten immers gedetailleerd worden omschreven in een wet, in materiële zin, door de directiecomités van Infrabel en de NMBS, wat dat eerste aspect betreft, en de raad van bestuur van HR Rail, wat dat laatste aspect betreft. Die machtigingen maken het mogelijk te vermijden dat de wet moet worden gewijzigd bij een evolutie in de structuur van de onderneming, een operationele wijziging of een technologische evolutie.

De omvang en de nadere regels van de delegaties worden evenwel nauwkeurig afgebakend, aangezien de bestreden wet erin voorziet dat de directiecomités van Infrabel en de NMBS enkel bevoegd zijn om de essentiële beroeps categorieën te bepalen, en zulks in overleg en na advies van de sociale partners via het sturingscomité, en aangezien zij de personen op wie de intentieverklaring betrekking heeft, de termijnen waarbinnen de intentieverklaringen moeten worden meegedeeld of gewijzigd, het vertrouwelijke karakter ervan, alsook het doel van de verwerking bepaalt. In dat verband merkt de Ministerraad op dat, zoals de verzoekende partijen zelf erkennen, een groot aantal personeelsleden noodzakelijk is om de continuïteit van de dienstverlening te verzekeren (85 % van het personeel in de seinhuizen; 65 % in het algemeen), hetgeen aantoont dat enkel de essentiële categorieën daadwerkelijk in aanmerking zijn genomen. De Ministerraad voegt eraan toe dat de nadere regels voor het meedelen van de intentieverklaringen zijn geformaliseerd in de omzendbrief 3 H-HR 2018. De regelgeving is dus duidelijk en voorzienbaar.

Ten slotte is de Ministerraad van mening dat het absurd zou zijn dat de wet de sancties preciseert die kunnen worden opgelegd indien de intentieverklaring niet wordt nageleefd. Het soort van sanctie zal per definitie immers afhangen van de context. Overigens kunnen enkel de sancties die in het personeelsstatuut worden vermeld, worden toegepast, zodat het gemakkelijk is kennis ervan te nemen.

A.13.3. Volgens de Ministerraad worden met de beperking verschillende legitieme doelstellingen nagestreefd. Hij verwijst in dat verband naar de parlementaire voorbereiding en naar verschillende arresten waarin het recht op mobiliteit of het recht op vrij verkeer is aanvaard als verantwoording voor een inmenging in een grondrecht (zie, onder meer, arrest van het Hof nr. 101/2017, 26 juli 2017; EHRM, grote kamer, 15 oktober 2015, *Kudrevičius e.a. t. Litouwen*, § 148). In dat verband preciseert de Ministerraad dat de bestreden wet de continuïteit van de dienstverlening niet beoogt te waarborgen, aangezien zij geen minimale dienstverlening met opvoering oplegt, hetgeen niet belet dat zij een doel van continuïteit nastreeft, rekening houdend met de beschikbare personeelsleden. Hij haalt eveneens de vrijheid van ondernemen als legitiem doel aan.

A.13.4. De Ministerraad is vervolgens van mening dat de beperking noodzakelijk en passend is om het nagestreefte doel te bereiken.

Volgens hem betwisten de verzoekende partijen ten onrechte het passende karakter van de beperking, aangezien er geen waarborg inzake dienstverlening zou zijn : de bestreden wet is immers vóór alles gebaseerd op vrijwilligheid, en zulks teneinde het stakingsrecht in acht te nemen. Wat betreft het argument dat de verwarring groot zou zijn voor de gebruikers die niet zullen weten of de continuïteit al dan niet wordt verzekerd, was de verwarring nog groter vóór de inwerkingtreding van de bestreden wet en voortaan zal, indien geen aangepast aanbod aan de gebruiker kan worden voorgesteld, hij daarover op volledig transparante wijze worden geïnformeerd.

De Ministerraad verwijst naar de ontstaansgeschiedenis van de bestreden wet en naar de oorsprong van de aanzeggingstermijn. Met de termijn van 72 uur wordt rekening gehouden met de belangen van de gebruikers. Die moeten 24 uur vóór het begin van de staking over de noodzakelijke informatie kunnen beschikken, hetgeen de directies van de Spoorwegen 48 uur laat om de dienst te organiseren. Het inperken van de termijn van 72 uur zou de coherentie van het systeem in het geding kunnen brengen. Het betreft de minimumtermijn om zich ervan te vergewissen dat de verstrekte dienst aan de kwaliteits- en veiligheidsnormen voldoet die de gebruikers mogen verwachten. De Ministerraad beklemtoont dat de termijn, ingevolge de opmerkingen van de afdeling wetgeving van de Raad van State, van vier werkdagen is teruggebracht tot 72 uur en dat de personeelsleden die van mening wensen te veranderen, zulks kunnen doen, mits bepaalde voorwaarden in acht worden genomen, gelet op de aanpassing van de vervoersplannen die dat inhoudt. De Ministerraad onderstreept dat de verplichting tot voorafgaande verklaring enkel betrekking heeft op bepaalde werknemers en dat diegenen die aan de staking wensen deel te nemen, niet voor het werk zullen worden opgeroepen. Hij voegt eraan toe dat het feit dat aan bepaalde werknemers wordt gevraagd te verklaren of zij al dan niet aan de staking zullen deelnemen, niet van dien aard is dat hiermee enige druk op hen wordt gelegd, gelet op de vertrouwelijke behandeling van de verklaringen.

Wat het bepalen van de essentiële beroeps categorieën betreft, voert de Ministerraad aan dat de wetgever vrij is om het sturingscomité in plaats van de Nationale Paritaire Commissie bij de bestreden regeling te betrekken. De verwijzing naar de wet van 19 augustus 1948 « betreffende de prestaties van algemeen belang in vredetijd » is nauwelijks relevant, aangezien die wet enkel op de privésector van toepassing is. Anderzijds legt het Comité voor de Vrijheid van Vereniging niet de verplichting op dat de vakorganisaties een beslissingsbevoegdheid in het kader van de inwerkingstelling van een minimale dienstverlening moeten hebben, het heeft het over « een weloverwogen gedachtewisseling ». De Ministerraad voegt eraan toe dat de sociale partners in de feiten werden betrokken bij de totstandkoming van de bestreden bepalingen en de inwerkingstelling ervan. Hij merkt evenwel op dat de vakorganisaties die in het sturingscomité zitting hebben, hebben geweigerd om het in de bestreden wet bedoelde advies te verlenen, onder het voorwendsel dat de teksten die hun waren voorgelegd, onvoldoende duidelijk waren. Ten slotte werd de lijst met essentiële beroeps categorieën herhaalde malen aangepast, op basis van de opmerkingen die de vakorganisaties binnen het sturingscomité hebben geformuleerd.

Volgens de Ministerraad strekken de tuchtsancties ertoe de doeltreffendheid van het mechanisme te vrijwaren en ervoor te zorgen dat de betrokken werknemers hun verplichting om een verklaring in te dienen nakomen, en strekken zij niet ertoe het staken te bestraffen. Hij preciseert in dat verband dat de bestreden wet het mogelijk maakt een tuchtsanctie op te leggen, maar dat zij zulks niet voorschrijft. Aldus maakt de omzendbrief 3 H-HR 2018 het de personeelsleden die hebben verklaard te staken maar die zich toch op hun arbeidsplaats aandienen, mogelijk om hun dienst te kunnen uitvoeren indien zij van hun meerdere toestemming daarvoor krijgen, naar gelang van de mogelijkheden.

A.14. In uiterst ondergeschikte orde beweert de Ministerraad dat het in het geding zijnde mechanisme de beginselen van de IAO met betrekking tot de invoering van een minimale dienstverlening niet schendt. Allereerst zijn de adviezen van het Comité voor de Vrijheid van Vereniging niet juridisch bindend. Vervolgens is de eerste voorwaarde niet relevant, aangezien de werknemers te dezen niet worden opgevorderd en zij hun stakingsrecht behouden. Ten slotte, daar de bestreden wet geen gewaarborgd minimumaanbod regelt, is de tweede voorwaarde niet relevant.

A.15.1. Wat de stakingsposten betreft, voert de Ministerraad aan dat artikel 4, § 5, van de bestreden wet de stakende werknemers niet verhindert om de andere werknemers te proberen te overtuigen om zich bij de actie aan te sluiten via vreedzame stakingsposten. De bestreden bepaling verbiedt enkel daden tegen het personeel dat wil werken, de gebruikers of de werkmiddelen die als feitelijkheden kunnen worden aangemerkt en die zodoende de uitoefening van het stakingsrecht overschrijden.

A.15.2. In ondergeschikte orde voert de Ministerraad aan dat de beperking toelaatbaar is. Hij verwijst naar de hiervoor aangehaalde legitieme doelstellingen. De beperking is noodzakelijk teneinde de doelmatigheid van het aangepaste vervoersaanbod te waarborgen. De Ministerraad verwijst naar verschillende beslissingen van het Comité voor de Vrijheid van Vereniging en het Europees Comité voor Sociale Rechten die bevestigen dat het recht om een beroep te doen op stakingsposten kan worden beperkt teneinde de inachtneming van de rechten van de andere werknemers of van de gebruikers te waarborgen. In de laatste plaats wordt in de memorie van toelichting nog gepreciseerd dat met de noodzaak om de toegang tot de werkmiddelen en de infrastructuur te waarborgen een evident doel wordt nagestreefd, dat verband houdt met de veiligheid van de werkwillige werknemers en de gebruikers. De inmenging brengt geen onevenredige gevolgen met zich mee aangezien de bestreden bepaling geen enkele werknemer verbiedt om aan de staking en aan de stakingsposten deel te nemen, om zulks te doen. Ten slotte gelast de bestreden bepaling het stakend personeel om de toegang tot de arbeidsplaats voor het personeel dat wil werken niet te blokkeren, hetgeen verschilt van het proberen te overtuigen van werkwilligen om niet te werken.

A.16.1. De verzoekende partij in de zaak nr. 6988 antwoordt dat de beginselen van de IAO een bindende waarde hebben en worden toegepast door diverse nationale en internationale rechtscolleges. Volgens haar is de bestreden wet niet voldoende voorzienbaar, in zoverre zij niet in de minimale dienstverlening voorziet en in zoverre zij de doeltreffendheid van de staking kan neutraliseren. De omzendbrief 3 H-HR 2018 vormt niet de wettelijke basis die een inmenging in de in het geding zijnde rechten kan rechtvaardigen. Hoe dan ook worden de verrichtingen die strikt noodzakelijk zijn om een aangepast aanbod inzake dienstverlening in geval van staking te verzekeren, evenmin erin gepreciseerd.

De verzoekende partij merkt op dat, aangezien de bestreden wet tot doel heeft een aangepast vervoersplan te verstrekken teneinde de continuïteit van het vervoer in geval van staking te verzekeren, en aangezien zij daartoe een regeling invoert die is gebaseerd op de verklaringen van de personeelsleden, zij onder de beginselen van de IAO valt, zoals wordt geoordeeld door de afdeling wetgeving van de Raad van State en door de Commissie van deskundigen van de IAO, die werd verzocht zich over een soortgelijk systeem in Frankrijk uit te spreken. Hoe dan ook moet de beperking de voorwaarden van evenredigheid en van noodzakelijkheid in acht nemen. De essentiële beroepscategorieën worden evenwel niet bepaald bij de bestreden wet, noch bij de omzendbrief, waarin een eenvoudige lijst wordt opgenomen met vermelding van het personeel dat de verklaring dient af te leggen.

A.16.2. Wat de stakingsposten betreft, vermeldt de verzoekende partij in de zaak nr. 6988 dat België in 2006 reeds het voorwerp heeft uitgemaakt van een streng rapport van het Europees Comité voor Sociale Rechten met betrekking tot de beperkingen van het recht om collectieve acties te voeren.

A.17. De verzoekende partijen in de zaak nr. 6990 antwoorden dat een minimale dienstverlening niet noodzakelijkerwijs een systeem van opvoeding of van voorafgaande toestemming inhoudt. Te dezen is er sprake van het beperken van de mogelijkheid voor bepaalde categorieën van werknemers om hun stakingsrecht vrij uit te oefenen, en zulks ten voordele van de gebruikers. Dat stemt overeen met het begrip « minimale dienstverlening ».

De verzoekende partijen beklemtonen dat het Comité voor de Vrijheid van Vereniging van de IAO een orgaan is dat is samengesteld uit vertegenwoordigers van de regeringen, van de werkgevers en van de werknemers, dat specifiek belast is met het toezicht op de naleving van de Verdragen nrs. 87 en 98 van de IAO, en dat de interpretatie die het eraan geeft, de Staten die partij zijn bindt.

A.18.1. De verzoekende partijen in de zaak nr. 6990 beklemtonen dat de bestreden bepalingen niet alleen het stakingsrecht, maar ook het recht op onderhandelen en op collectieve actie, waaruit het stakingsrecht voortvloeit, schenden.

Zij doen gelden dat de verplichting tot voorafgaande verklaring daadwerkelijk een beperking van die rechten uitmaakt. Het collectief onderhandelen is geen recht dat op een bepaald ogenblik wordt uitgeoefend en waarvan geen sprake meer zou zijn zodra een stakingsaanzegging is ingediend. Integendeel, het indienen van een dergelijke aanzegging en de besprekingen die worden voortgezet, maken integraal deel uit van de uitoefening van dat recht. Het feit dat de situatie van de deelnemers aan de staking 72 uur vóór die staking wordt vastgelegd, op een vaak cruciaal ogenblik, alsook het idee dat de werknemers een definitieve mening over hun deelname zouden moeten hebben terwijl de besprekingen nog aan de gang zijn, doen dus wel degelijk afbreuk aan het recht op collectief onderhandelen.

Daarenboven ontnemt de verplichting tot voorafgaande verklaring de stakingsposten een groot deel van hun doeltreffendheid. Een van de essentiële functies van een stakingspost bestaat erin de werknemers die zich naar het werk begeven, te informeren en te proberen hen te overtuigen om zich bij de actie aan te sluiten. De vakorganisaties, voor wie het verboden is om via de e-mailadressen van het werk van de personeelsleden te communiceren over een toekomstige stakingsactie, zijn immers niet in staat om vóór de staking snel in contact te treden met alle werknemers. Daarbij komt nog het feit dat heel wat werknemers voortaan niet meer zullen kunnen worden aangezet om zich bij de stakingsactie aan te sluiten, aangezien zij deel uitmaken van de essentiële beroeps categorieën en zij hun intentieverklaring hebben moeten indienen.

De verzoekende partijen beklemtonen dat de bestreden wet geen collectieve verplichting voor het indienen van een stakingsaanzegging invoert teneinde de sociale dialoog te bevorderen - hetgeen door het Comité voor de Vrijheid van Vereniging van de IAO wordt aanvaard -, maar een individuele verplichting die op elke werknemer rust en die hun beroep op het stakingsrecht beperkt.

De verzoekende partijen brengen in herinnering dat, volgens het Europees Comité voor Sociale Rechten, het recht om stakingsposten op te stellen een onontbeerlijk accessorium van het stakingsrecht is, waarbij het doorslaggevende criterium in dat verband de toevlucht tot intimidatie en geweld is. Het feit dat de toegang tot de arbeidsplaats of tot het materiaal wordt bemoeilijkt, houdt op zich geen geweld in. Gelet op de druk die wordt uitgeoefend op de werknemers opdat die zich niet bij de actie aansluiten, biedt zulks elk personeelslid integendeel de mogelijkheid om zijn stakingsrecht effectief en gemakkelijker te kunnen uitoefenen.

A.18.2. Volgens de verzoekende partijen in de zaak nr. 6990 dient de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen, die een beperking van een grondrecht kan verantwoorden, restrictief te worden geïnterpreteerd. Noch de Grondwet, noch de internationale verdragen waarborgen een recht op mobiliteit of een recht om naar het werk te gaan, noch de vrijheid van ondernemen. Het willen opleggen van een absoluut recht op mobiliteit druist in tegen hetgeen de kern van het stakingsrecht uitmaakt, aangezien dat noodzakelijkerwijs een verstoring van het treinverkeer inhoudt, ten koste van de reizigers, en een aantasting van de continuïteit van de openbare dienstverlening. Het belemmeren van het treinverkeer maakt deel uit van de uitoefening zelf van het stakingsrecht van de werknemers, waarvan het doel erin bestaat te wege op de werking van de spoorwegondernemingen, teneinde een krachtverhouding te creëren die hen in staat stelt zich te laten horen.

A.18.3. Wat de evenredigheid en de noodzaak van de inmenging betreft, merken de verzoekende partijen op dat de Ministerraad in zijn memorie erkent dat de wetgever niet de maatregelen heeft gekozen die de in het geding zijnde rechten het minste aantasten.

A.19. De verzoekende partijen in de zaak nr. 6990 klagen aan dat de Ministerraad het belang minimaliseert van de noodzaak om de vakorganisaties te betrekken bij het proces om de minimale dienstverlening uit te werken. Het doel van die deelname bestaat erin te waarborgen dat de minimale dienstverlening niet tot gevolg zal hebben dat de staking onwerkzaam wordt, hetgeen inhoudt dat rekening moet worden gehouden met het advies van de vakorganisaties. Het volstaat niet te stellen dat de vakorganisaties niet zouden hebben willen meewerken aan het project.

In casu vindt de bestreden wet haar oorsprong in een ontwerp dat door de NMBS, Infrabel en HR Rail is uitgewerkt, ondanks de voorstellen van de vakorganisaties. Op geen enkel ogenblik heeft de Regering collectieve onderhandelingen aangemoedigd. De Ministerraad geeft ten onrechte aan dat wijzigingen zouden zijn aangebracht vóór het aannemen van de omzendbrief, teneinde met de opmerkingen van de vakbonden rekening te houden. Zij werden louter formeel geraadpleegd.

De verzoekende partijen verwijzen naar de minimale dienstverlening die in Frankrijk binnen de SNCF is ingevoerd, waarover de wetgeving voorziet in het sluiten van een collectief akkoord teneinde de essentiële beroepscategorieën te bepalen. Aldus heeft de Franse Raad van State, in een arrest van 22 oktober 2018, een beslissing van de SNCF waarbij het vervoersplan eenzijdig werd gewijzigd, zonder onderhandelingen, nietig verklaard.

A.20. De Ministerraad antwoordt dat de adviezen van het Comité voor de Vrijheid van Vereniging van de IAO, die niet bindend zijn, vaak veel verder gaan dan de praktijk in de Staten en soms een militante positie innemen.

De organen van de IAO hebben hoe dan ook nooit geoordeeld dat de wet alle nadere regels van een minimale dienstverlening moest bepalen en, met name, de verrichtingen die strikt noodzakelijk zijn opdat in de behoeften van de bevolking wordt voorzien. Het volstaat dat de sociale partners worden betrokken bij de uitwerking van de maatregelen die dienstverlening bepalen. Het is volkomen logisch en legitiem om het aan de personen uit het veld - de directiecomités van Infrabel en de NMBS - over te laten om de essentiële categorieën te bepalen, na advies van het sturingscomité, dat een paritair samengesteld orgaan is.

De Ministerraad verwijst naar een recent arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens waarbij de invoering van een minimale dienstverlening (met opvoeding) bij het spoorwegvervoer wordt aanvaard (EHRM, 20 november 2018, *Ognevenko t. Rusland*). Hij besluit daaruit dat het bij de bestreden wet ingevoerde mechanisme, dat veel minder ver gaat, toelaatbaar is.

De Ministerraad beweert dat de Commissie van deskundigen van de IAO, in haar rapport van 2008, niet meer heeft geoordeeld dat er sprake was van een minimale dienstverlening binnen de SNCF en dat de Commissie, sedert dat rapport, geen nieuwe kritiek meer heeft geuit. De Ministerraad vermeldt eveneens de beslissing van de Franse *Conseil constitutionnel* van 16 augustus 2007, die de bestaanbaarheid, met het stakingsrecht, van de bij de SNCF ingevoerde dienstverlening, die nochtans veel minder soepel is dan de Belgische wet, heeft aanvaard om reden dat de werknemers hun stakingsrecht behouden, aangezien niet in enige opvoeding wordt voorzien.

A.21. Vervolgens betwist de Ministerraad de relevantie van de verwijzing, door de verzoekende partijen, naar verschillende beslissingen van het Europees Comité voor Sociale Rechten met betrekking tot de stakingsposten. Het betreft aldus rapporten van 2006 en van 2011 die betrekking hebben op het verbod, door de rechter, in bepaalde gevallen, van vreedzame stakingsposten, aangezien de bestreden wet de vreedzame stakingsposten niet verbiedt en evenmin erin voorziet dat de rechter kan optreden in de collectieve onderhandelingen. Ten slotte wijst de Ministerraad met nadruk op de noodzaak om te verwijzen naar de memorie van toelichting teneinde de draagwijdte van de wet te bepalen. Daarin wordt gepreciseerd dat de maatregel geenszins afbreuk doet aan de mogelijkheid om vreedzame stakingsposten of andere bewustmakingsacties te organiseren.

Wat betreft de in artikel 23 van de Grondwet vastgelegde standstill-verplichting (eerste middel in de zaak nr. 6988 en tweede middel in de zaak nr. 6990)

A.22.1. Het eerste middel in de zaak nr. 6988 heeft betrekking op de schending van artikel 23 van de Grondwet door artikel 2 van de bestreden wet, in zoverre het een aanzeggingstermijn van minstens acht werkdagen invoert die de vakorganisaties vóór elke staking bij de spoorwegen moeten respecteren, terwijl het beginsel en de termijn van de stakingsaanzegging voorheen het voorwerp uitmaakten van een *gentlemen's agreement*, zonder bindende waarde, die tussen de representatieve werkgevers- en werknemersorganisaties werd gesloten. Volgens de verzoekende partij doet de bestreden bepaling, door een essentieel element van de collectieve actie van de onderhandelingen uit te sluiten, afbreuk aan het recht op collectief onderhandelen.

A.22.2. Het tweede middel in de zaak nr. 6990 heeft betrekking op de schending, door de artikelen 2 tot 4 van de bestreden wet, van artikel 23 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 6 van het herziene Europees Sociaal Handvest, met de artikelen 3, 8, 10 en 11 van het Verdrag nr. 87 van de IAO, met artikel 4 van het Verdrag nr. 98 van de IAO, met artikel 5 van het Verdrag nr. 154 van de IAO, met artikel 11 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met artikel 8 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, met artikel 22 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, alsook met de algemene beginselen van rechtszekerheid, gewettigd vertrouwen in het bestuur en *standstill*.

Volgens de verzoekende partijen brengen de bij de bestreden bepalingen ingevoerde maatregelen een achteruitgang in de bescherming van het recht op collectief onderhandelen en van het recht op collectieve actie met zich mee. Aldus worden beoogd: de verplichting, voor de personeelsleden die tot de operationele beroepscategorieën behoren die essentieel worden geacht om een aangepast vervoersaanbod aan de gebruikers te verstrekken bij een staking, om uiterlijk 72 uur vóór het begin van de stakingsdag hun definitieve intentie mee te delen of zij al dan niet eraan deelnemen, op straffe van een tuchtsanctie bij gebrek aan een verklaring of in geval van niet-naleving ervan, en het verbod om maatregelen te treffen die het verstrekken van het aangepaste vervoersaanbod belemmeren (eerste onderdeel); het bepalen van de voormelde beroepscategorieën in overleg en na advies van het sturingscomité, zonder precisering wat betreft de wijze waarop met dat advies rekening zal worden gehouden (tweede onderdeel); de stakingsaanzeggingstermijn van minstens acht werkdagen (derde onderdeel).

A.23.1. Wat het eerste middel in de zaak nr. 6988 betreft, is de Ministerraad in hoofdorde van mening dat de bestreden bepaling niet tot gevolg heeft dat het recht op collectief onderhandelen wordt beperkt, en zeker niet aanzienlijk. Hij beklemtoont dat de aanzeggingstermijn van acht werkdagen werd bepaald op basis van de termijn die was vastgesteld in het Algemeen reglement voor de syndicale betrekkingen - Bundel 548 (hierna: het ARPS 548). Het ARPS 548 is een reglementaire tekst die door de raad van bestuur van HR Rail is vastgesteld na onderhandelingen en goedkeuring met een tweederdemeerderheid binnen de Nationale Paritaire Commissie. Het betreft geen gewone *gentlemen's agreement*.

De Ministerraad merkt daarenboven op dat het om een minimumtermijn gaat en dat de sociale partners vrij zijn om in de toekomst over een langere termijn te onderhandelen. Hij brengt in dat verband in herinnering dat de sociale partners twee jaar hebben gehad om een andere aanzeggingstermijn te bepalen en dat het enkel is omdat het sociaal overleg geen resultaat opleverde dat de wetgever zelf een minimumtermijn in de wet heeft vastgesteld.

In ondergeschikte orde doet de Ministerraad gelden dat de achteruitgang van het beschermingsniveau van het recht op collectief onderhandelen wordt verantwoord door redenen die verband houden met het algemeen belang. De minimale aanzeggingstermijn is een fundamenteel element van het bij de bestreden wet ingevoerde mechanisme. Het biedt de sociale partners de mogelijkheid om te onderhandelen, het biedt de betrokken werknemers de mogelijkheid om te beslissen of zij al dan niet aan de staking deelnemen en het biedt de directie de mogelijkheid om tijdig in een aangepast vervoersplan te voorzien. De maatregel wordt daarenboven verantwoord door dezelfde redenen van algemeen belang als die welke de invoering van de regeling in haar geheel verantwoorden.

A.23.2. Wat het tweede middel in de zaak nr. 6990 betreft, is de Ministerraad van mening dat hij de meeste grieven heeft beantwoord bij het weerleggen van het eerste middel in dezelfde zaak. Hij voert in hoofdorde aan dat, aangezien de in het geding zijnde maatregelen geen afbreuk doen aan het recht op collectief onderhandelen en aan het recht op collectieve actie, er geen achteruitgang in de bescherming van die rechten kan zijn. De Ministerraad verwijst naar het arrest van het Hof nr. 152/2016 van 1 december 2016, waaruit hij afleidt dat, indien het eerste middel ongegrond wordt verklaard, het tweede eveneens ongegrond moet worden verklaard. Wat het derde onderdeel van het middel betreft, herhaalt de Ministerraad de opmerkingen die in verband met het eerste middel in de zaak nr. 6988 zijn geformuleerd. In ondergeschikte orde is de Ministerraad van mening dat de aanzienlijke achteruitgang zou worden verantwoord door de redenen van algemeen belang die hij hiervoor heeft uiteengezet.

A.24. De verzoekende partij in de zaak nr. 6988 antwoordt dat de bestreden bepaling de mogelijkheid opheft om af te wijken van de aanzegging met een minimumtermijn van acht dagen waarin in paragraaf 176 van het ARPS 548 was voorzien en dat zij elke wijziging van de wettelijke termijn in onderlinge overeenstemming tussen de sociale partners in de toekomst verhindert. Door die substantiële kwesties uit te sluiten van de bevoegdheid van de Nationale Paritaire Commissie, die bevoegd is om het vakbondsstatuut aan te nemen (artikel 118 van de wet van 23 juli 1926), beperkt de bestreden bepaling de bescherming van het recht op collectief onderhandelen aanzienlijk. De door de Ministerraad gegeven verantwoording betreft echter enkel de duur van de aanzegging - die niet het voorwerp uitmaakt van de kritiek in het eerste middel - en niet het beginsel van de vaststelling ervan bij de wet.

A.25. De verzoekende partijen in de zaak nr. 6990 antwoorden dat de bestreden bepalingen de effectieve mogelijkheden inzake collectief onderhandelen en collectieve actie substantieel verminderen en dat zij de bescherming van die rechten verminderen. Zij beklemtonen dat de wetgever is onderworpen aan een formele verplichting om aan te tonen dat hij daadwerkelijk rekening heeft gehouden met de criteria die het mogelijk maken te oordelen dat de *standstill*-verplichting niet is geschonden, hetgeen te dezen niet het geval is.

A.26.1. Wat het eerste middel in de zaak nr. 6988 betreft, merkt de Ministerraad op dat de in paragraaf 176 van het ARPS 548 bedoelde mogelijkheid om af te wijken van de minimumtermijn van acht dagen een zeer bijzondere situatie beoogt, namelijk die van een nationale staking die verschillende activiteitensectoren treft, ook die van de spoorwegen. In de praktijk worden nationale stakingen weken en zelfs maanden van tevoren aangekondigd, zodat de aanzeggingstermijn van acht dagen steeds wordt gerespecteerd. Daarenboven is er geen sociaal overleg binnen de Spoorwegen ingevolge een aanzegging met betrekking tot een nationale staking. De wetgever heeft de mogelijkheid om een stakingsaanzegging van minder dan acht werkdagen in te dienen dus niet opgeheven, aangezien die mogelijkheid eenvoudigweg niet bestond met betrekking tot stakingen die enkel de sector van de spoorwegen treffen.

De Ministerraad betwist vervolgens het feit dat het onderhandelen over een kortere aanzeggingstermijn dan acht dagen een voor de uitoefening van het stakingsrecht substantiële kwestie uitmaakt. Het betreft een minieme aanpassing, die een impact zal hebben op een situatie die zich in de praktijk nooit voordoet en die niet tot een achteruitgang ten aanzien van de *standstill*-verplichting leidt. De wetgever is overigens vrij om artikel 118 van de wet van 23 juli 1926, waarin de bevoegdheden van de Nationale Paritaire Commissie worden opgesomd, te wijzigen.

A.26.2. Wat het tweede middel in de zaak nr. 6990 betreft, verwijst de Ministerraad naar de beslissing van de Franse *Conseil constitutionnel* van 16 augustus 2007, teneinde de geldigheid van de in de bestreden bepalingen bedoelde tuchtsancties te verantwoorden. Hij voegt eraan toe dat de redenen van algemeen belang die hij heeft uiteengezet, volstaan om te voldoen aan de formele verplichting om de vermeende achteruitgang te verantwoorden, voor zover een dergelijke verplichting bestaat.

Wat betreft het wettigheidsbeginsel en het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie (derde middel in de zaak nr. 6990)

A.27. Het derde middel in de zaak nr. 6990 heeft betrekking op de schending, door de artikelen 2 tot 4 van de bestreden wet, van de artikelen 10, 11, 23, 26 en 27 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 33, 37, 105, 106 en 108 van de Grondwet, met artikel 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met artikel 1 van het Twaalfde Aanvullend Protocol bij het voormelde Verdrag, met artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (lees : Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten), alsook met het wettigheidsbeginsel.

Volgens de verzoekende partijen laat de wetgever, door een mechanisme van intentieverklaring in te voeren zonder de nadere regels ervan te preciseren en door diverse sancties in te voeren zonder de aard ervan te preciseren, na essentiële aspecten van het recht op collectief onderhandelen en van het recht op collectieve actie te regelen. De bestreden bepalingen zijn bijgevolg niet in overeenstemming met het wettigheidsbeginsel, aangezien de wetgever aldus aan een categorie van personen, namelijk de personeelsleden van de spoorwegmaatschappijen, het optreden van een democratisch verkozen vergadering heeft ontzegd. Aldus wordt bij de wet een te ruime delegatie verleend aan de directies van de spoorwegmaatschappijen met betrekking tot het bepalen van de concrete nadere regels om de intentieverklaringen mee te delen, alsook van de verwerking ervan. Het wettigheidsbeginsel maakt machtigingen echter enkel mogelijk op voorwaarde dat zij betrekking hebben op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan het onderwerp door de wetgever is aangegeven.

A.28. De Ministerraad werpt op dat de artikelen 26 en 27 van de Grondwet geen aan de wet voorbehouden aangelegenheden omschrijven. De wetgever beschikt dus over heel veel speelruimte met betrekking tot de delegaties die hij wenst te verlenen. Met uitzondering van de voorbehouden aangelegenheden acht het Hof zich trouwens in beginsel niet bevoegd om de naleving van de verdeling van de bevoegdheden tussen de wetgevende macht en de uitvoerende macht te beoordelen. Daar de te vergelijken categorieën van personen niet zijn gedefinieerd, is het Hof niet bevoegd om de machtiging aan de raad van bestuur van HR Rail te toetsen. De verzoekende partijen tonen hoe dan ook niet aan in welk opzicht die delegatie op onevenredige wijze afbreuk zou doen aan het recht van de betrokken personen.

De Ministerraad voegt eraan toe dat artikel 23 van de Grondwet hoogstens een afgezwakt wettigheidsbeginsel bevat, waarbij het Hof aanvaardt dat de wetgever bevoegdheden delegeert, voor zover hij het onderwerp van de te nemen maatregelen formuleert. *In casu* legt de bestreden wet het beginsel en de essentiële elementen met betrekking tot het meedelen van de intentieverklaringen en de verwerking ervan vast, aangezien zij, naast de personen op wie de maatregel betrekking heeft, het doel van de verwerking, de wijze waarop die dient plaats te vinden (vertrouwelijkheid) en de organen die toegang zullen krijgen tot de intentieverklaringen (de raad van bestuur van HR Rail en het sturingscomité), bepaalt.

A.29. De verzoekende partijen antwoorden dat de artikelen 23 en 26 van de Grondwet wel degelijk een wettigheidsbeginsel bevatten. Hoewel het Hof van oordeel is dat het in artikel 23 bedoelde wettigheidsbeginsel niet even uitgebreid is als in andere aangelegenheden, toetst het toch de inachtneming ervan. *In casu* bepaalt de bestreden wet geenszins het precieze onderwerp van de maatregelen die zij delegeert.

A.30. De Ministerraad antwoordt dat het vermeende wettigheidsbeginsel dat in artikel 26 van de Grondwet is vervat, in werkelijkheid de voorwaarde betreft dat in elke beperking van de vrijheid van vereniging « bij de wet » moet worden bepaald. Het ARPS 548 voldoet aan die vereiste, die niet al te strikt moet worden geïnterpreteerd. De delegatie is niet problematisch ten aanzien van artikel 23 van de Grondwet, aangezien het onderwerp ervan in de bestreden wet wordt vermeld. Er bestaat daarenboven een grote tegenstrijdigheid tussen het argument van de verzoekende partijen volgens hetwelk de sociale partners moeten worden geraadpleegd met betrekking tot het invoeren van een intentieverklaring en het argument volgens hetwelk de wetgever als enige ter zake bevoegd zou zijn.

Wat betreft het wettigheidsbeginsel en het recht op eerbiediging van het privéleven (vierde middel in de zaak nr. 6990)

A.31. Het vierde middel in de zaak nr. 6990 is afgeleid uit de schending, door de artikelen 2 tot 4 van de bestreden wet, van de artikelen 10, 11 en 22 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 33, 37, 105, 106 en 108 van de Grondwet, met de artikelen 8 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met artikel 1 van het Twaalfde Aanvullend Protocol bij het voormelde Verdrag, met artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (lees : Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten), met artikel 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, met artikel 16, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, met artikel 9 van de verordening (EU) nr. 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 « betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming » (hierna : de AVG), alsook met het wettigheidsbeginsel.

Volgens de verzoekende partijen schenden de bestreden bepalingen het wettigheidsbeginsel dat inzake het recht op eerbiediging van het privéleven van toepassing is, aangezien zij een mechanisme van intentieverklaring invoeren dat de verwerking van persoonsgegevens vereist, door na te laten essentiële aspecten ervan te regelen en door aan de raad van bestuur van HR Rail veel vrijheid te laten om de nadere regels van de intentieverklaring vast te stellen en te beslissen over het gebruik dat van de aldus verzamelde gegevens zal worden gemaakt (eerste onderdeel). Zij schenden eveneens artikel 9 van de AVG, aangezien de wetgever zich niet op een reden van zwaarwegend algemeen belang kan beroepen en aangezien de bestreden wetgeving niet voorziet in passende en specifieke maatregelen ter bescherming van de rechten van de betrokken personen (tweede onderdeel).

A.32.1. Wat het eerste onderdeel betreft, antwoordt de Ministerraad dat de essentiële elementen inzake het meedelen van de intentieverklaringen in de bestreden wet worden gepreciseerd. Zij bepaalt aldus : het soort van verwerkte gegevens (de naam van het personeelslid en het feit of het al dan niet deelneemt aan de staking); de betrokken personen (de personeelsleden die tot de essentiële beroeps categorieën behoren); het doel van de verwerking (de organisatie van de diensten op basis van de personeelsleden die op de stakingsdag beschikbaar zijn); de instellingen die toegang hebben tot de gegevens (de raad van bestuur van HR Rail en het sturingscomité); de wijze waarop die gegevens moeten worden verwerkt (vertrouwelijkheid). De Ministerraad besluit daaruit dat noch het wettigheidsbeginsel, noch het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, al dan niet in samenhang gelezen met de andere bepalingen die in het middel zijn aangehaald, geschonden zijn.

A.32.2. Wat het tweede onderdeel betreft, doet de Ministerraad in hoofdorde gelden dat de verwerking geen betrekking heeft op gevoelige gegevens. De hiervoor vermelde verzamelde gegevens hebben geen dergelijk karakter. Daaruit blijken immers noch het lidmaatschap van een vakbond, noch de politieke overtuigingen van het personeelslid. Zelfs ervan uitgaand dat staken op zich een politiek of vakbondsgebaar is, verandert de bestreden wet niets wat dat betreft : de Belgische Spoorwegen kenden reeds de identiteit van de personeelsleden die deelnemen aan de staking en van de anderen, om redenen van betaling van het loon. Daarenboven is de verwerking van de gegevens rechtmatig ten aanzien van artikel 6 van de AVG : zij is noodzakelijk om te voldoen aan een wettelijke verplichting, namelijk de verplichting voor Infrabel en de NMBS om een vervoersplan voor te bereiden op basis van de personeelsleden die op de dag van de staking beschikbaar zijn, voor de vervulling van een taak van algemeen belang, en voor de gerechtvaardigde belangen van de NMBS en van Infrabel.

In ondergeschikte orde voert de Ministerraad aan dat de gevoelige gegevens worden verwerkt overeenkomstig de AVG. Het gaat immers om gegevens die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van verplichtingen en voor de uitoefening van specifieke rechten van de verwerkingsverantwoordelijke (artikel 9, lid 2, b), van de AVG), alsook om redenen van algemeen belang (artikel 9, lid 2, d), van de AVG). De verwerking is daarenboven evenredig, aangezien zij enkel betrekking heeft op de gegevens die noodzakelijk zijn om het aangepaste vervoersaanbod te organiseren. De bestreden wet voorziet bovendien erin dat de gegevens vertrouwelijk zijn.

A.33.1. Wat het eerste onderdeel betreft, antwoorden de verzoekende partijen dat de bestreden wet niet de essentiële elementen met betrekking tot de intentieverklaringen bepaalt. In tegenstelling tot hetgeen de Ministerraad aanvoert, wordt in de wet niet aangegeven dat de verwerkte gegevens de naam en de intentie van de werknemer om al dan niet deel te nemen aan de staking zullen zijn. Daarenboven maakt niets in de bestreden wet het mogelijk te waarborgen dat die gegevens niet zullen worden gebruikt voor andere doeleinden dan die welke bestaat in het organiseren van de dienst in geval van staking. In de wet wordt evenmin expliciet gepreciseerd welke instellingen toegang zullen hebben tot de gegevens. Ten slotte licht de wet enkel toe dat de verklaringen vertrouwelijk worden behandeld, maar biedt zij geen precisering of waarborg in dat verband.

A.33.2. Wat het tweede onderdeel betreft, doen de verzoekende partijen gelden dat de verzamelde gegevens, aangezien het deelnemen aan een staking op zich een politiek gebaar is, ontegenzeggelijk worden beschermd door artikel 9 van de AVG. Het feit dat de Spoorwegen reeds over de informatie beschikken voor kwesties van betaling van het loon, is niet relevant. De AVG heeft immers betrekking op elke verwerking van persoonsgegevens en stelt geenszins nieuwe verwerkingen vrij die betrekking zouden hebben op gegevens die overigens voor andere doeleinden reeds zijn verwerkt. De in de bestreden wet bedoelde verwerking moet dus beantwoorden aan de vereisten die de AVG vaststelt, los van de verwerkingen waarvan de betrokken gegevens later het voorwerp zouden uitmaken. De in het geding zijnde verwerking stemt echter niet overeen met de in artikel 9, lid 2, van de AVG vermelde gevallen. De bestreden wet voorziet daarenboven in geen enkele passende en specifieke maatregel ter bescherming van de grondrechten en de belangen van de personen op wie de verwerking betrekking heeft.

A.34.1. Wat het eerste onderdeel betreft, beweert de Ministerraad opnieuw dat de bestreden wet in de essentiële elementen met betrekking tot de verwerking van de gegevens voorziet, aangezien zij, zoals de verzoekende partijen zelf erkennen, de grote beginselen ervan vaststelt. In dat verband is het argument volgens hetwelk de wetgever zelf de essentiële beroepscategorieën had moeten bepalen, in strijd met het argument dat de vakorganisaties zouden moeten deelnemen aan het sociaal overleg en aan het opstellen van de lijst met essentiële beroepscategorieën. Overigens bevindt de raad van bestuur van HR Rail (lees : bevinden de directiecomités van Infrabel en van de NMBS) zich in een betere positie dan de wetgever om de essentiële beroepscategorieën te bepalen.

A.34.2. Wat het tweede onderdeel betreft, voert de Ministerraad in hoofdorde aan dat het deelnemen aan een staking erin bestaat uit te drukken dat men het niet eens is met zijn werkgever en niets onthult over de politieke stellingname van de deelnemers. Indien het begrip « politieke overtuigingen » te ruim wordt geïnterpreteerd, kan elk gegeven een gevoelig gegeven worden. Gelet op het met de verwerking nagestreefde doel, hebben de verzamelde gegevens geen politiek karakter. In ondergeschikte orde beweert de Ministerraad dat de gegevens worden verwerkt overeenkomstig de AVG. De redenen van algemeen belang zijn uiteengezet in de memorie, alsook in de memorie van toelichting. Bovendien werden passende en specifieke maatregelen genomen, zoals, naast de vertrouwelijkheid van de gegevens, de waarborg dat die enkel zullen worden verwerkt teneinde de dienst te organiseren op basis van de beschikbare personeelsleden. In de omzendbrief 3 H-HR 2018 wordt voor het overige in andere maatregelen voorzien, met name met betrekking tot het feit dat de gegevens niet worden bewaard na de invoering van het aangepaste vervoersplan.

Wat betreft het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie (vijfde middel in de zaak nr. 6990)

A.35. Het vijfde middel in de zaak nr. 6990 heeft betrekking op de schending, door de artikelen 2 tot 4 van de besteden wet, van de artikelen 10, 11, 23, 26 en 27 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 11 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met artikel 1 van het Twaalfde Aanvullend Protocol bij het voormelde Verdrag, met artikel 6 van het herziene Europees Sociaal Handvest, met artikel 8 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, met de artikelen 22 en 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, met de artikelen 3, 8, 10 en 11 van het Verdrag nr. 87 van de IAO, met artikel 4 van het Verdrag nr. 98 van de IAO, met artikel 5 van het Verdrag nr. 154 van de IAO, alsook met het wettigheidsbeginsel.

In een eerste onderdeel klagen de verzoekende partijen aan dat artikel 4 van de bestreden wet een verschil in behandeling in het leven roept onder de personeelsleden die zich op een stakingsdag aandienen op de arbeidsplaats, naargelang zij hun intentie om te werken al dan niet hadden aangekondigd. De eerstgenoemden hebben de waarborg dat zij kunnen werken, terwijl de laatstgenoemden worden gelijkgesteld met stakende personeelsleden en zich blootstellen aan een tuchtsanctie.

Het tweede onderdeel heeft betrekking op de uit het bestreden artikel 4 voortvloeiende identieke behandeling van, enerzijds, de personeelsleden die hun intentie om deel te nemen aan de staking hebben meegedeeld en die zich op de dag van de staking aandienen op hun arbeidsplaats en, anderzijds, diegenen die hun intentie om niet deel te nemen aan de staking hebben meegedeeld en zich op de dag van de staking niet aandienen op hun arbeidsplaats, in zoverre die twee categorieën zich blootstellen aan een tuchtsanctie.

Het derde onderdeel heeft betrekking op het verschil in behandeling dat voortvloeit uit het bestreden artikel 4 tussen de personeelsleden die meer dan 72 uur vóór het einde van de stakingsaanzegging de beslissing hebben genomen om deel te nemen aan de staking en die aan de beoogde intentieverklaring hebben kunnen voldoen, en diegenen die minder dan 72 uur vóór het einde van de aanzegging de beslissing hebben genomen om deel te nemen aan de staking en die bijgevolg niet aan de intentieverklaring hebben kunnen voldoen. Enkel de eerstgenoemden kunnen hun stakingsrecht vrij uitoefenen, terwijl de laatstgenoemden zich blootstellen aan een tuchtsanctie.

Het vierde onderdeel heeft betrekking op het bij het bestreden artikel 4 in het leven geroepen verschil in behandeling tussen, enerzijds, de directieleden van de vennootschappen « Infrabel » en « NMBS » uit wie de Nationale Paritaire Commissie is samengesteld en, anderzijds, de vertegenwoordigers van de vakorganisaties uit wie de Nationale Paritaire Commissie is samengesteld, in zoverre de eerste van die categorieën de beroepscategorieën bepaalt die essentieel worden geacht, terwijl de laatste categorie enkel een advies geeft in het kader van het sturingscomité.

Het vijfde onderdeel heeft betrekking op het verschil in behandeling dat voortvloeit uit artikel 4 van de bestreden wet tussen, enerzijds, de leden van de raad van bestuur van HR Rail en, anderzijds, de vertegenwoordigers van de vakorganisaties uit wie de Nationale Paritaire Commissie en de sturingscomités zijn samengesteld, in zoverre de eerste categorie de concrete nadere regels inzake de mededeling van de intentieverklaringen zou bepalen, terwijl de laatste categorie enkel een advies kan geven in het kader van het sturingscomité.

Het zesde onderdeel heeft betrekking op het verschil in behandeling dat voortvloeit uit artikel 4 van de bestreden wet onder de personeelsleden, naargelang hun functie al dan niet wordt geacht tot een beroepscategorie te behoren die essentieel is om een aangepast vervoersaanbod aan de gebruikers te verstrekken bij een staking, aangezien die essentiële beroepscategorieën niet op objectieve wijze worden bepaald bij de wet.

Het zevende onderdeel heeft betrekking op het verschil in behandeling dat bij artikel 4 van de bestreden wet in het leven is geroepen tussen de personeelsleden die tot een essentiële beroepscategorie behoren en van wie de aanwezigheid op de bepaalde stakingsdag wordt verwacht, en die van wie de aanwezigheid niet wordt verwacht, die dan minder dan 72 uur vóór de staking ter vervanging worden opgeroepen krachtens de regelgeving die eigen is aan de spoorwegen, in zoverre de eerste categorie haar stakingsrecht kan uitoefenen, terwijl dat aan de laatste wordt ontzegd, aangezien zij niet meer op geldige wijze een intentieverklaring kan indienen.

Het achtste onderdeel heeft betrekking op het verschil in behandeling dat voortvloeit uit artikel 4 van de bestreden wet onder de gebruikers van de spoorwegen naargelang zij al dan niet de vervoersplannen kunnen genieten die tijdens stakingsdagen zijn opgesteld, in zoverre enkel de eerste categorie haar recht op mobiliteit kan uitoefenen, terwijl dat aan de laatste wordt ontzegd.

De verzoekende partijen doen gelden dat de aangeklaagde verschillen in behandeling en identieke behandelingen niet redelijk verantwoord zijn. Zij verwijzen in essentie naar de hiervoor uiteengezette argumenten.

A.36.1. De Ministerraad is van mening dat de eerste drie onderdelen van het middel op verkeerde uitgangspunten steunen. In tegenstelling tot hetgeen de verzoekende partijen laten uitschijnen, werden de personeelsleden die hun intentie om te staken hebben aangekondigd en die zich toch op het werk hebben aangeendiend, niet gestraft. De sanctie is immers maar een mogelijkheid en geenszins een verplichting. Anderzijds kan het loon, dat een tegenprestatie van de arbeid is, worden ontvangen indien het diensthoofd aanvaardt dat het personeelslid werkt.

De Ministerraad is in hoofdorde van mening dat de in het eerste en in het derde onderdeel vermelde categorieën van personen niet vergelijkbaar zijn, aangezien er sprake is van het vergelijken van personen die de bestreden wet hebben nageleefd met personen die ze hebben geschonden, en dat de categorieën vergelijkbaar zijn in het tweede onderdeel, aangezien er in beide gevallen sprake is van personen die hun intentieverklaring niet hebben nageleefd.

De Ministerraad doet in ondergeschikte orde gelden dat de aangeklaagde verschillen in behandeling en identieke behandelingen verantwoord zijn. Het criterium van onderscheid is objectief, namelijk het al dan niet naleven van de wet. Het nagestreefde doel bestaat erin de continuïteit van de spoordienst te verzekeren en te waarborgen dat de gebruikers vooraf op betrouwbare wijze worden geïnformeerd, alsook hun recht op mobiliteit te garanderen. Het opleggen van een sanctie bij het niet naleven van de bepalingen is relevant en redelijk verantwoord. Het onderscheid is bovendien evenredig, aangezien de sanctie niet ambtshalve wordt opgelegd. In de praktijk werden de personeelsleden die komen werken na een andersluidende intentieverklaring, tot dusver niet gestraft. De mogelijkheid om een sanctie op te leggen maakt het mogelijk te vermijden dat de personeelsleden massaal aankondigen dat zij zullen staken, en vervolgens toch komen werken, met belangrijke gevolgen voor de organisatie van de dienstverlening.

A.36.2. Wat het vierde en het vijfde onderdeel betreft, voert de Ministerraad aan dat, enerzijds, de leden van de directiecomités of van de raden van bestuur van Infrabel en van de NMBS en, anderzijds, de vertegenwoordigers van de vakorganisaties niet vergelijkbaar zijn, gelet op hun verschillende functies binnen de onderneming. Sociaal overleg en medezeggenschap mogen niet met elkaar worden verward. De beheersorganen, die de bevoegdheid hebben om de vennootschap te verbinden, zijn niet vergelijkbaar met organen van sociale dialoog.

A.36.3. Wat het zesde onderdeel betreft, is de Ministerraad van mening dat de categorieën van personen niet vergelijkbaar zijn, aangezien de ene essentieel is om de continuïteit van de aangepaste spoordienst te verzekeren en de andere niet. Het criterium van onderscheid is objectief, hoewel de wet de essentiële beroepscategorieën niet zelf bepaalt. De Ministerraad merkt op dat de beslissing die ter zake door de directiecomités van Infrabel en de NMBS is genomen, door de verzoekende partijen niet werd betwist voor de Raad van State. De reden waarom enkel de personeelsleden die tot de essentiële beroepscategorieën behoren, een intentieverklaring moeten meedelen, is het feit dat enkel die functies essentieel zijn om de continuïteit van het treinverkeer te verzekeren. Het onderscheid is dus relevant en redelijk verantwoord. Het is eveneens evenredig. De bestreden wet legt immers enkel een intentieverklaring op aan de personeelsleden voor wie een dergelijke verklaring strikt noodzakelijk is en enkel voor diegenen die tijdens de stakingsdagen *normaliter* moeten werken. Bovendien wordt in uitzonderingen voorzien, met name in geval van overmacht of ziekte.

A.36.4. Volgens de Ministerraad berust het zevende onderdeel op een verkeerd uitgangspunt, aangezien de mogelijkheid om een beroep te doen op personeelsleden die op de dag van de staking geen dienst hebben, enkel theoretisch is, zoals hiervoor is vermeld.

A.36.5. Wat het achtste onderdeel betreft, merkt de Ministerraad op dat het standpunt van de vakorganisaties op zijn minst paradoxaal is. Enerzijds zijn zij diegenen die hun stakingsrecht uitoefenen en die zodoende de mobiliteit van de gebruikers in gevaar brengen. Anderzijds werpen zij zich op als de helden in de zaak van de gebruikers wier mobiliteit bij de bestreden wet in het geding zou worden gebracht. Er bestaat geen wettigheidsbeginsel met betrekking tot het vervoersplan. Te dezen tonen de verzoekende partijen niet aan in welk opzicht de keuze van de wetgever om niet de wijze te bepalen waarop de vervoersplannen op de stakingsdagen zullen worden opgesteld, op onevenredige wijze afbreuk zou doen aan het recht van de betrokken personen. Ten slotte is het door de verzoekende partijen bekritiseerde onderscheid geen onderscheid dat bij de wet is ingevoerd; het is inherent aan de staking. Per definitie kunnen sommige lijnen worden bediend en andere niet.

A.37.1. Wat de eerste drie onderdelen van het middel betreft, zijn de verzoekende partijen van mening dat de bestreden wet het mogelijk maakt om sancties op te leggen en zij stellen vast dat een aantal werknemers bij de laatste stakingen in de praktijk werden gestraft. Het argument van de Ministerraad volgens hetwelk de categorieën van personen niet vergelijkbaar zouden zijn, berust op een cirkelredenering, aangezien het criterium dat wordt gebruikt om bepaalde werknemers die komen werken te straffen en anderen niet, niet relevant is om een verschil in behandeling in te voeren.

A.37.2. Wat het vierde en het vijfde onderdeel van het middel betreft, werpen de verzoekende partijen op dat het gegeven dat de rol van de verschillende in het middel bedoelde actoren verschillend is, niet inhoudt dat die categorieën verschillend moeten worden behandeld ten aanzien van de inwerkingstelling van de minimale dienstverlening.

- B -

Ten aanzien van de bestreden wet

B.1.1. De beroepen tot vernietiging zijn gericht tegen de wet van 29 november 2017 « betreffende de continuïteit van de dienstverlening inzake personenvervoer per spoor in geval van staking » (hierna : de bestreden wet). Die wet regelt de continuïteit van de dienstverlening inzake personenvervoer per spoor in geval van staking, op basis van de beschikbare personeelsleden. Zij ligt in het verlengde van de onderhandelingen die daarover hebben plaatsgevonden, zonder evenwel tot een resultaat te leiden, tussen de directies van HR Rail en Infrabel en de representatieve vakorganisaties.

B.1.2. Volgens de parlementaire voorbereiding stelt de bestreden wet het stakingsrecht niet ter discussie, maar strekt zij ertoe dat « elke gebruiker zich zo probleemloos mogelijk kan verplaatsen, onder andere naar het werk of school, wanneer stakingen de openbare dienstverlening van het personenvervoer per spoor in het gedrang brengen » (*Parl. St.*, Kamer, 2016-2017, DOC 54-2650/001, p. 4). Zij is eveneens gebaseerd op het algemene beginsel inzake de continuïteit van de openbare dienst. « Dit houdt in dat een openbare dienst, zoals het reizigersvervoer per spoor, continu, regelmatig en zonder onderbreking, moet kunnen worden georganiseerd » (*ibid.*).

B.1.3. Aldus kan bij de bestreden wet « een dienstverlening, rekening houdende met de beschikbare effectieven (d.i. de niet-stakende personeelsleden) worden georganiseerd, waarbij een aangepast vervoersaanbod op basis van één van de voorafgaandelijk vastgelegde vervoersplannen aan de gebruikers wordt aangeboden » (*ibid.*).

In de memorie van toelichting wordt gepreciseerd dat « deelname aan de dienst [...] vrijwillig [is], zodat hij slechts wordt georganiseerd in de mate dat er effectieven zijn die zich vrijwillig hebben aangemeld en in zover de effectieven in elke operationele beroepscategorie die als essentieel wordt beschouwd, voldoende talrijk zijn ». De wet « voorziet dus niet in een opvoeding van personeelsleden om een minimumdienst te waarborgen, zoals in veel landen wel het geval is » (*ibid.*, p. 9).

De bestreden wet voert dan ook geen minimale dienstverlening maar een dienstverlening *sui generis* in. Zij « beoogt [...] [niet] de continuïteit te garanderen. De continuïteit is eerder het principe dat de basis vormt voor [de wet] » (*ibid.*, p. 11).

B.2.1. Teneinde de invoering van een aangepast vervoersaanbod in geval van staking mogelijk te maken, rekening houdend met de beschikbare personeelsleden, worden bij de bestreden wet twee nieuwe artikelen in de wet van 23 juli 1926 « betreffende de NMBS en het personeel van de Belgische Spoorwegen » (hierna : de wet van 23 juli 1926) ingevoegd.

B.2.2. Bij artikel 114/2 van de wet van 23 juli 1926, zoals ingevoegd bij artikel 2 van de bestreden wet, wordt een minimale aanzeggingstermijn van acht werkdagen in geval van staking vastgesteld :

« Bij stakingen ingeleid in het kader van de procedure van aanzegging en overleg naar aanleiding van sociale conflicten overeenkomstig het syndicaal statuut van de Belgische Spoorwegen wordt een minimumtermijn van acht werkdagen gerespecteerd tussen het indienen van de stakingsaanzegging en het begin van de staking ».

B.2.3. Artikel 153/1 van de wet van 23 juli 1926, zoals ingevoegd bij artikel 4 van de bestreden wet, vormt de enige bepaling van een nieuw hoofdstuk 11/1, ingevoegd bij artikel 3 van de bestreden wet, met als opschrift « Continuïteit van de dienstverlening inzake personenvervoer per spoor in geval van staking » :

« § 1. Dit artikel is van toepassing op stakingen die worden ingeleid overeenkomstig artikel 114/2 van deze wet.

§ 2. De directiecomités van Infrabel en de NMBS bepalen in overleg en na advies van het Sturingscomité, bedoeld bij artikel 123 van deze wet, welke operationele beroepscategorieën zij essentieel achten om een aangepast vervoersaanbod aan de gebruikers te verstrekken bij een staking.

Het Sturingscomité moet advies geven binnen een termijn van dertig kalenderdagen na de gezamenlijke aanhangigmaking door de directiecomités van Infrabel en de NMBS.

De directiecomités van Infrabel en de NMBS bepalen, in overleg, de vervoersplannen op basis waarvan een aangepast vervoersaanbod aan de gebruikers kan worden verstrekt bij een staking.

De voornoemde vervoersplannen worden regelmatig geëvalueerd door de directiecomités van Infrabel en de NMBS om hun werking in de praktijk te verbeteren.

De ondernemingen doen een beroep op de personeelsleden van de voormelde beroepscategorieën die niet deelnemen aan de staking om het aangepaste vervoersaanbod te organiseren.

§ 3. Tenzij er een behoorlijk bewezen geldige reden is, delen de personeelsleden van de voormelde beroepscategorieën uiterlijk tweeënzeventig uur vóór het begin van de stakingsdag hun definitieve intentie mee of ze al dan niet aan de stakingsdag deelnemen. Onder stakingsdag wordt elke periode van vierentwintig uur, te rekenen vanaf het uur van het begin van de staking zoals vermeld wordt in de stakingsaanzegging, verstaan. De hierboven bedoelde informatieverplichting is enkel van toepassing op de personeelsleden van de hiervoor vermelde beroepscategorieën, van wie de aanwezigheid op de bepaalde stakingsdag wordt verwacht.

In geval van staking met een duur van verscheidene dagen waarop dezelfde aanzegging betrekking heeft, delen de personeelsleden van de voormelde beroepscategorieën, uiterlijk tweeënzeventig uur vóór de eerste stakingsdag waarop hun aanwezigheid voorzien is, hun definitieve intentie mee of ze al dan niet aan de staking deelnemen en dit voor elke stakingsdag waarop hun aanwezigheid voorzien is. Zij kunnen hun verklaring tot uiterlijk achtenveertig uur vóór elke stakingsdag wijzigen met uitzondering van de eerste dag, als ze tijdens die stakingsdag wensen te werken en tot uiterlijk tweeënzeventig uur vóór elke stakingsdag met uitzondering van de eerste dag, als ze tijdens die stakingsdag wensen te staken.

De concrete nadere regels om de intentieverklaringen bedoeld in deze paragraaf mee te delen, worden bepaald door de raad van bestuur van HR Rail, na advies van het Sturingscomité bedoeld in artikel 123 van deze wet. De intentieverklaringen worden vertrouwelijk behandeld, met als enig doel de dienst te organiseren op basis van de beschikbare personeelsleden op de stakingsdag.

Het Sturingscomité geeft advies binnen een termijn van dertig kalenderdagen te rekenen vanaf de aanhangigmaking door de raad van bestuur van HR Rail.

De personeelsleden van een van de voormelde beroepscategorieën die hun intentie om al dan niet aan de stakingsdag deel te nemen niet binnen de voormelde termijnen kenbaar maken, stellen zich bloot aan een tuchtsanctie.

Tenzij er een behoorlijk bewezen geldige reden is, stellen de personeelsleden van een van de voormelde beroepscategorieën die hun intentie hebben medegedeeld om al dan niet aan de stakingsdag deel te nemen, zich bloot aan een tuchtsanctie indien ze die verklaring niet naleven.

De personeelsleden die aan de stakingsdag deelnemen, ontvangen geen loon voor de duur van de werkonderbreking.

Worden gelijkgesteld met personeelsleden die deelnemen aan de stakingsdag in de zin van het zevende lid :

1° de personeelsleden van een van de voormelde beroepscategorieën die hun intentie om te werken in overeenstemming met de bepalingen van deze paragraaf kenbaar hebben gemaakt en zich niet aandienen op hun arbeidsplaats, zonder een behoorlijk bewezen geldige reden;

2° de personeelsleden van een van de voormelde beroepscategorieën die zich op hun arbeidsplaats aandienen, maar die geen toestemming krijgen om hun dienst uit te voeren, omdat ze hun intentie om te werken niet kenbaar hebben gemaakt in overeenstemming met deze paragraaf.

§ 4. Er wordt enkel in een aangepast vervoersaanbod volgens een van de vervoersplannen bepaald in paragraaf 2, derde lid, van dit artikel voorzien indien de ondernemingen over een voldoende aantal personeelsleden in elk van de voornoemde beroepscategorieën beschikken.

De gedelegeerd bestuurder van de NMBS geeft na overleg met de gedelegeerd bestuurder van Infrabel en op basis van de intentieverklaringen bedoeld in paragraaf 3 de opdracht tot uitvoering van het aangepaste vervoersplan tijdens de stakingsdag.

De gedelegeerd bestuurders van de NMBS en Infrabel kunnen een plaatsvervanger aanwijzen om de bevoegdheden toegekend in het tweede lid, uit te oefenen indien zij afwezig of verhinderd zijn.

De voorwaarden van het voormelde vervoersplan worden door de NMBS op een duidelijke manier aan de gebruikers meegedeeld en dit uiterlijk vierentwintig uur voor het begin van de stakingsdag.

§ 5. De personeelsleden onthouden zich van het treffen van maatregelen die het verstrekken van het vervoersaanbod in overeenstemming met de bepalingen van dit artikel, belemmeren. Meer bepaald zullen ze de toegang tot de arbeidsplaats voor de personeelsleden die willen werken niet blokkeren, noch zullen zij fysiek of materieel geweld, van welke aard ook, gebruiken tegen hen of de gebruikers, noch zullen zij het gebruik van de werkmiddelen en de infrastructuur verhinderen ».

B.2.4. Overeenkomstig artikel 153/1, § 2, eerste lid, van de wet van 23 juli 1926 worden de directiecomités van Infrabel en de NMBS, in overleg en na advies van het in artikel 123 van dezelfde wet bedoelde sturingscomité, ermee belast te bepalen « welke operationele beroepscategorieën zij essentieel achten om een aangepast vervoersaanbod aan de gebruikers te verstrekken bij een staking ».

B.2.5. Tenzij er een behoorlijk bewezen geldige reden is, hebben de personeelsleden die tot de voormelde beroepscategorieën behoren en van wie de aanwezigheid op de stakingsdag wordt verwacht, de verplichting om uiterlijk 72 uur vóór het begin van de stakingsdag hun definitieve intentie mee te delen of zij al dan niet aan de stakingsdag deelnemen (artikel 153/1, § 3, eerste lid, van de wet van 23 juli 1926).

In geval van staking met een duur van verscheidene dagen waarop dezelfde aanzegging betrekking heeft, geldt de voormelde informatieverplichting voor elke stakingsdag waarop de aanwezigheid van de betrokken personeelsleden voorzien is. Die hebben de mogelijkheid om hun verklaring te wijzigen. Aldus « kunnen [zij] hun verklaring tot uiterlijk achtenveertig uur vóór elke stakingsdag wijzigen met uitzondering van de eerste dag, als ze tijdens die stakingsdag wensen te werken en tot uiterlijk tweeënzeventig uur vóór elke stakingsdag met uitzondering van de eerste dag, als ze tijdens die stakingsdag wensen te staken » (artikel 153/1, § 3, tweede lid).

Artikel 153/1, § 3, derde lid, bepaalt dat de concrete nadere regels om de intentieverklaringen mee te delen, worden bepaald door de raad van bestuur van HR Rail, na advies van het in artikel 123 van de wet van 23 juli 1926 bedoelde sturingscomité. In dat artikel wordt gepreciseerd dat die verklaringen vertrouwelijk worden behandeld, met als enig doel de dienst te organiseren op basis van de beschikbare personeelsleden op de stakingsdag.

B.2.6. De aan de informatieverplichting onderworpen personeelsleden die nalaten hun intentie om al dan niet aan de stakingsdag deel te nemen binnen de termijnen kenbaar te maken of die hun verklaring niet naleven, stellen zich bloot aan een tuchtsanctie, tenzij er een behoorlijk bewezen geldige reden is (artikel 153/1, § 3, vijfde en zesde lid).

Daarenboven ontvangen de personeelsleden die aan de stakingsdag deelnemen, geen loon voor de duur van de werkonderbreking (artikel 153/1, § 3, zevende lid). Worden met die personeelsleden gelijkgesteld en ontvangen dus geen loon : « de personeelsleden van een van de voormelde beroepscategorieën die hun intentie om te werken [...] kenbaar hebben gemaakt en zich niet aandienen op hun arbeidsplaats, zonder een behoorlijk bewezen geldige reden », alsook « de personeelsleden van een van de voormelde beroepscategorieën die zich op hun arbeidsplaats aandienen, maar die geen toestemming krijgen om hun dienst uit te voeren, omdat ze hun intentie om te werken niet kenbaar hebben gemaakt » (artikel 153/1, § 3, achtste lid).

B.2.7. Zoals in B.1.3 is vermeld, verzekeren enkel de personeelsleden die tot de essentiële operationele beroepscategorieën behoren en die ervoor hebben gekozen om niet aan de staking deel te nemen, het aangepaste vervoersaanbod (artikel 153/1, § 2, vijfde lid). Er wordt enkel in een dergelijk aanbod voorzien indien de betrokken vennootschappen over een voldoende aantal personeelsleden in elk van de voornoemde beroepscategorieën beschikken (artikel 153/1, § 4, eerste lid), volgens een van de vervoersplannen die door de directiecomités van Infrabel en de NMBS in overleg zijn opgesteld (artikel 153/1, § 2, derde lid).

B.2.8. Overeenkomstig artikel 153/1, § 4, vierde lid, moet de NMBS de voorwaarden van het voormelde vervoersplan uiterlijk 24 uur vóór het begin van de stakingsdag op een duidelijke manier aan de gebruikers meedelen.

B.2.9. Ten slotte verbiedt artikel 153/1, § 5, van de wet van 23 juli 1926 de personeelsleden om het verstrekken van het aangepaste vervoersaanbod te belemmeren en meer bepaald de toegang tot de arbeidsplaats voor de personeelsleden die willen werken, te blokkeren, fysiek of materieel geweld, van welke aard ook, tegen hen of de gebruikers te gebruiken, alsook het gebruik van de werkmiddelen en de infrastructuur te verhinderen.

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

B.3.1. De Ministerraad werpt de niet-ontvankelijkheid van verscheidene middelen of onderdelen van een middel op, in zoverre uit de verzoekschriften niet zou blijken in welk opzicht sommige referentiebepalingen zouden zijn geschonden.

B.3.2. Om te voldoen aan de vereisten van artikel 6 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, moeten de middelen van het verzoekschrift te kennen geven welke van de regels waarvan het Hof de naleving waarborgt, zouden zijn geschonden, alsook welke de bepalingen zijn die deze regels zouden schenden, en uiteenzetten in welk opzicht die regels door de bedoelde bepalingen zouden zijn geschonden.

B.3.3. Het Hof onderzoekt de middelen in zoverre zij aan de voormelde vereisten voldoen.

Ten gronde

Wat betreft de vakbondsvrijheid en het recht op collectief onderhandelen (tweede middel in de zaak nr. 6988 en eerste middel in de zaak nr. 6990)

B.4.1. De verzoekende partij in de zaak nr. 6988 leidt een tweede middel af uit de schending, door artikel 4 van de bestreden wet, van de artikelen 23 en 27 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 11 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met artikel 6 van het herziene Europees Sociaal Handvest, met artikel 28 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, met artikel 8 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten en met de artikelen 3 en 11 van het Verdrag nr. 87 van de Internationale Arbeidsorganisatie betreffende de vrijheid tot het oprichten van vakverenigingen en bescherming van het vakverenigingsrecht (hierna: het Verdrag nr. 87 van de IAO). Het middel heeft betrekking op de bestaanbaarheid van het mechanisme van intentieverklaring in geval van staking (eerste onderdeel) en van het verbod op stakingsposten (tweede onderdeel) met het recht op collectief onderhandelen en het stakingsrecht.

B.4.2. De verzoekende partijen in de zaak nr. 6990 leiden een eerste middel af uit de schending, door de artikelen 2 tot 4 van de bestreden wet, van de artikelen 26 en 27 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 6 van het herziene Europees Sociaal Handvest, met de artikelen 3, 8, 10 en 11 van het Verdrag nr. 87 van de IAO, met artikel 4 van het Verdrag nr. 98 van de IAO betreffende de toepassing van de grondbeginselen van het recht van organisatie en collectief overleg (hierna : het Verdrag nr. 98 van de IAO), met artikel 5 van het Verdrag nr. 154 van de IAO betreffende de bevordering van het collectief overleg (hierna : het Verdrag nr. 154 van de IAO), met artikel 11 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met artikel 8 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, met artikel 22 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en met de algemene beginselen van rechtszekerheid en van gewettigd vertrouwen in het bestuur.

Het middel bestaat uit drie onderdelen, die respectievelijk betrekking hebben op : de verplichting voor bepaalde personeelsleden om uiterlijk 72 uur vóór het begin van de staking hun definitieve intentie mee te delen of zij al dan niet eraan deelnemen, op straffe van een tuchtsanctie, en het aan de personeelsleden opgelegde verbod om het verstrekken van het aangepaste vervoersaanbod te belemmeren (eerste onderdeel); het bepalen van de betrokken beroepscategorieën in overleg en na advies van het sturingscomité, zonder precisering met betrekking tot de wijze waarop met dat advies rekening wordt gehouden (tweede onderdeel); de minimale stakingsaanzeggingstermijn van acht werkdagen (derde onderdeel).

B.4.3. De verzoekende partijen in beide zaken voeren aan dat de bestreden wet een minimale dienstverlening invoert zonder de ter zake van toepassing zijnde beginselen, die door de organen van de IAO zijn uitgevaardigd, in acht te nemen. Zij doen eveneens gelden dat de bestreden wet leidt tot een onevenredige inmenging in de uitoefening van de rechten die worden gewaarborgd door de in de middelen aangehaalde bepalingen. Die inmenging zou geen legitiem doel nastreven en zou in strijd zijn met het wettigheidsbeginsel. De verzoekende partijen bekritisieren in het bijzonder de machtigingen die aan de directies van de spoorwegmaatschappijen worden verleend en klagen aan dat de bestreden wet niet de tuchtsanctie bepaalt die kan worden toegepast op het personeelslid dat de verplichtingen die zij invoert, zou overtreden.

B.5. Aangezien in beide middelen een en dezelfde grief met betrekking tot een aantasting van de vakbondsvrijheid en van het recht op collectief onderhandelen, dat het recht op collectieve actie, waartoe het stakingsrecht behoort, omvat, onder verschillende aspecten wordt uiteengezet, onderzoekt het Hof ze samen. Rekening houdend met de noodzaak om de bestreden wet in haar geheel te beoordelen, dienen de onderdelen van beide middelen eveneens samen te worden onderzocht.

B.6.1. De artikelen 23, 26 en 27 van de Grondwet waarborgen respectievelijk het recht op collectief onderhandelen, de vrijheid van vergadering en de vrijheid van vereniging.

B.6.2. Artikel 11 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens waarborgt de vrijheid van vergadering en de vrijheid van vereniging, met inbegrip van het recht om vakverenigingen op te richten en zich erbij aan te sluiten voor de bescherming van zijn belangen.

Volgens het Europees Hof voor de Rechten van de Mens beschermt artikel 11 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens de vrijheid van vakvereniging als « essentieel element van de sociale dialoog tussen werknemers en werkgevers » (EHRM, grote kamer, 9 juli 2013, *Sindicatul « Păstorul cel Bun » t. Roemenië*, § 130). Het Hof heeft met name geoordeeld « dat, rekening houdend met de ontwikkelingen in de arbeidswereld, het recht om collectieve onderhandelingen met de werkgever te voeren, in beginsel en met uitzondering van zeer bijzondere gevallen, een van de essentiële elementen is geworden van het recht om met anderen vakbonden op te richten en zich bij vakbonden aan te sluiten om zijn belangen te verdedigen » (*ibid.*, § 135; EHRM, grote kamer, 12 november 2008, *Demir en Baykara t. Turkije*, § 154).

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft ook gepreciseerd dat het stakingsrecht, « dat een vakbond toelaat zijn stem te laten horen, een belangrijk aspect vormt voor de leden van een vakbond bij de bescherming van hun belangen », alsook een « middel om de daadwerkelijke uitoefening van het recht op collectief onderhandelen te verzekeren » (EHRM, 21 april 2009, *Enerji Yapi-Yol Sen t. Turkije*, § 24), en duidelijk wordt beschermd door artikel 11 van het Verdrag (EHRM, 8 april 2014, *National Union of Rail, Maritime and Transport Workers t. Verenigd Koninkrijk*, § 84; 2 oktober 2014, *Veniamin Tymoshenko e.a. t. Oekraïne*, § 78).

Het Hof erkent evenwel dat het stakingsrecht niet absoluut is. Het kan aan bepaalde voorwaarden worden onderworpen en het voorwerp van bepaalde beperkingen uitmaken (EHRM, 21 april 2009, *Enerji Yapi-Yol Sen t. Turkije*, § 32).

In het bijzonder kunnen beperkingen worden opgelegd aan het stakingsrecht, maar het komt de Staat toe, in voorkomend geval, voldoende ernstige redenen aan te voeren teneinde de noodzaak van beperkingen zoals een totaalverbod op het stakingsrecht met betrekking tot bepaalde categorieën van werknemers te verantwoorden (EHRM, 20 november 2018, *Ognevenko t. Rusland*, §§ 72 en 73). Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens hecht in die context een bijzonder belang aan de kwaliteit van het besluitvormingsproces van de nationale overheden en met name aan de vraag of die andere, minder inbreuk makende alternatieven hebben overwogen dan wel of zij in passende waarborgen hebben voorzien om de beperking van de uitoefening van het stakingsrecht te compenseren (*ibid.*, §§ 75-78).

B.6.3. Artikel 8 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten waarborgt de vrijheid van vakvereniging.

B.6.4. Artikel 28 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie bepaalt :

« Werkgevers en werknemers of hun respectieve organisaties hebben overeenkomstig het recht van de Unie en de nationale wetgevingen en praktijken het recht, op passende niveaus collectief te onderhandelen en collectieve arbeidsovereenkomsten te sluiten, alsmede, in geval van belangenconflicten, collectieve actie te ondernemen ter verdediging van hun belangen, met inbegrip van staking ».

B.6.5. Artikel 6 van het herziene Europees Sociaal Handvest bepaalt :

« Teneinde de onbelemmerde uitoefening van het recht op collectief onderhandelen te waarborgen verbinden de Partijen zich :

1. paritair overleg tussen werknemers en werkgevers te bevorderen;
2. indien nodig en nuttig de totstandkoming van een procedure te bevorderen voor vrijwillige onderhandelingen tussen werkgevers of organisaties van werkgevers en organisaties van werknemers, met het oog op de bepaling van beloning en arbeidsvoorwaarden door middel van collectieve arbeidsovereenkomsten;
3. de instelling en toepassing van een doelmatige procedure voor bemiddeling en vrijwillige arbitrage inzake de beslechting van arbeidsgeschillen te bevorderen;

en erkennen :

4. het recht van werknemers en werkgevers op collectief optreden in gevallen van belangengeschillen, met inbegrip van het stakingsrecht, behoudens verplichtingen uit hoofde van reeds eerder gesloten collectieve arbeidsovereenkomsten ».

Volgens het Europees Comité voor Sociale Rechten kan het stakingsrecht worden beperkt :

« Een beperking van dat recht is evenwel enkel mogelijk indien zij binnen de grenzen valt die zijn vastgesteld bij artikel G, dat erin voorziet dat de beperkingen van de door het Handvest gewaarborgde rechten, indien zij bij de wet zijn voorgeschreven, een legitiem doel nastreven en in een democratische samenleving noodzakelijk zijn om de inachtneming van de rechten en vrijheden van anderen te waarborgen of om de openbare orde, de nationale veiligheid, de volksgezondheid en de goede zeden te beschermen » (*Digest de jurisprudence du Comité européen des droits sociaux*, december 2018, p. 103).

Het Europees Comité voor Sociale Rechten is aldus van oordeel dat de aanzeggingsperiodes bij verzoeningsprocedures die aan een staking voorafgaan, in overeenstemming zijn met artikel 6, lid 4, van het herziene Europees Sociaal Handvest, op voorwaarde dat de duur ervan redelijk is (*ibid.*, p. 106).

B.6.6. Het Verdrag nr. 98 van de IAO waarborgt het recht van organisatie en collectief overleg. Artikel 4 van dat Verdrag bepaalt :

« Er moeten, zo nodig, maatregelen getroffen worden, aangepast aan de toestanden van elk land, om, op een zeer breed plan, de ontwikkeling en het gebruik aan te moedigen en te bevorderen van procedures van vrijwillige onderhandeling tot het sluiten van collectieve verdragen tussen werkgevers en werkgeversorganisaties enerzijds, en werknemersverenigingen anderzijds, om op die wijze de arbeidsvoorwaarden vast te stellen ».

B.6.7. Het Verdrag nr. 154 van de IAO strekt ertoe het collectief onderhandelen te bevorderen. Artikel 5 van dat Verdrag bepaalt :

« 1. Teneinde collectief onderhandelen te bevorderen, dienen aan de nationale omstandigheden aangepaste maatregelen te worden getroffen.

2. De in het eerste lid van dit artikel bedoelde maatregelen dienen ten doel te hebben :

a) dat collectief onderhandelen mogelijk wordt gemaakt voor alle werkgevers en alle categorieën van werknemers in de onder dit Verdrag vallende takken van economische bedrijvigheid;

b) dat collectief onderhandelen geleidelijk wordt uitgebreid tot alle in artikel 2, letters a, b en c van dit Verdrag genoemde aangelegenheden;

c) dat het tot stand komen van tussen organisaties van werkgevers en van werknemers overeengekomen procedureregels wordt aangemoedigd;

d) dat collectief onderhandelen niet wordt belemmerd door het ontbreken, tekort schieten of niet passend zijn van regels inzake de te hanteren procedure;

e) dat de organen en procedures voor het regelen van arbeidsgeschillen zo worden opgezet dat zij bijdragen tot de bevordering van collectief onderhandelen ».

B.6.8. De artikelen 3, 8, 10 en 11 van het Verdrag nr. 87 van de IAO bepalen :

« Artikel 3

1. De werknemers- en werkgeversorganisaties hebben het recht [hun] statuten en reglementen op te stellen, vrij [hun] vertegenwoordigers te kiezen, [hun] beheer en werkzaamheden in te richten en [hun] werkprogramma's te formuleren.

2. De overheid moet zich van elke inmenging, welke dat recht kan beperken of de wettige uitoefening daarvan kan belemmeren, onthouden ».

« Artikel 8

1. Bij de uitoefening van de rechten, welke hun bij dit verdrag zijn toegekend, zijn de werknemers, de werkgevers en hun onderscheidene organisaties gehouden, om, evenals de andere personen of georganiseerde groepen, de wetten van het land te eerbiedigen.

2. De nationale wetgeving mag geen afbreuk doen, noch op zodanige wijze toegepast worden, dat afbreuk gedaan wordt aan de waarborgen, in dit verdrag voorzien ».

« Artikel 10

In dit verdrag betekent het woord ' organisatie ' elke organisatie van werknemers of werkgevers, welke het bevorderen en het verdedigen van de belangen van de werknemers of de werkgevers ten doel heeft.

Artikel 11

Elk Lid van de Internationale Arbeidsorganisatie, voor hetwelk dit verdrag van kracht is, verbindt zich alle nodige en geschikte maatregelen te nemen om aan de werknemers en werkgevers de vrije uitoefening te verzekeren van het vakverenigingsrecht ».

Volgens het Comité voor de Vrijheid van Vereniging van de Raad van Bestuur van het Internationaal Arbeidsbureau « is het stakingsrecht onlosmakelijk verbonden met het vakverenigingsrecht dat door het Verdrag nr. 87 wordt beschermd » (*La liberté syndicale. Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT*, vijfde uitgave (herzien), 2006, p. 113, nr. 523).

Datzelfde Comité is van oordeel dat het stakingsrecht kan worden ingeperkt. Algemeen is het evenwel van oordeel dat, « wanneer het stakingsrecht werd beperkt of opgeheven in bepaalde ondernemingen of diensten die als essentieel worden beschouwd, de werknemers een adequate bescherming zouden moeten genieten teneinde de beperkingen te compenseren die zouden zijn opgelegd aan hun vrijheid om actie te voeren tijdens geschillen die zich in die ondernemingen of in die diensten hebben voorgedaan » en dat, « wat betreft de aard van de ‘ passende waarborgen ’ bij een beperking van de staking in de essentiële diensten en in het openbaar ambt, de beperking van het stakingsrecht gepaard zou moeten gaan met passende, onpartijdige en snelle verzoenings- en bemiddelingsprocedures, waarbij de betrokkenen aan de verschillende fases ervan zouden moeten kunnen deelnemen, en waarin de gewezen uitspraken volledig en snel zouden moeten worden toegepast » (*ibid.*, p. 126, nrs. 595-596).

Het Comité voor de Vrijheid van Vereniging van de IAO aanvaardt de invoering van een minimale dienstverlening waarover is onderhandeld, « in situaties waarin een aanzienlijke beperking van de staking of een totaalverbod erop niet verantwoord blijkt », teneinde « te verzekeren dat in de basisbehoeften van de gebruikers wordt voorzien, of nog, de veiligheid of de ononderbroken werking van de installaties te waarborgen », « zonder het stakingsrecht van het grootste deel van de werknemers [evenwel] in het geding te brengen » (*ibid.*, p. 129, nr. 607).

Een dergelijke minimale dienstverlening kan met name worden ingevoerd in openbare diensten die, zonder essentieel te zijn, evenwel van primordiaal belang zijn, zoals de spoorwegen (*ibid.*, p. 131, nrs. 619 en 621) (zie eveneens, in dezelfde zin, Europees Comité voor Sociale Rechten, *Confederatie van onafhankelijke vakbonden van Bulgarije, Vakbondsconfederatie « Podkrepa » en Europees Verbond van Vakverenigingen t. Bulgarije*, klacht nr. 32/2005, beslissing van 16 oktober 2006 over de gegrondheid, punt 34).

De organen van de IAO zijn evenwel van oordeel dat de minimale dienstverlening minstens aan twee voorwaarden moet beantwoorden :

« i) het zou daadwerkelijk en uitsluitend moeten gaan om een minimale dienstverlening, met andere woorden beperkt tot de verrichtingen die strikt noodzakelijk zijn om te garanderen dat in de basisbehoeften van de bevolking of in de minimale eisen van de dienst wordt voorzien, waarbij de doelmatigheid van de pressiemiddelen behouden blijft; ii) aangezien dat systeem een van de essentiële pressiemiddelen beperkt waarover de werknemers beschikken om hun belangen te verdedigen, zouden hun organisaties, indien zij dat wensen, moeten kunnen deelnemen aan het bepalen van die dienstverlening, net zoals de werkgevers en de overheid » (Internationale Arbeidsconferentie, 101ste vergadering, 2012, *Etude 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, nr. 137).

Zij formuleren eveneens de volgende vereisten :

« De commissie beklemtoont het belang om uitdrukkelijke wetsbepalingen aan te nemen over de deelname van de betrokken organisaties aan het bepalen van de minimumdiensten. Daarenboven zou elke onenigheid over de minimumdiensten niet door de overheden moeten worden opgelost, zoals dat het geval is in bepaalde landen, maar door een paritair of onafhankelijk orgaan dat het vertrouwen geniet van de partijen, dat zich snel en zonder formalisme dient uit te spreken over de ondervonden moeilijkheden en gemachtigd is om beslissingen uitvoerbaar te verklaren » (*ibid.*, nr. 138) (zie eveneens *La liberté syndicale. Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT*, vijfde uitgave (herzien), 2006, pp. 129-130, nrs. 610 en 612).

B.6.9. Artikel 22 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten bepaalt :

« 1. Een ieder heeft het recht op vrijheid van vereniging, met inbegrip van het recht vakverenigingen op te richten en zich bij vakverenigingen aan te sluiten voor de bescherming van zijn belangen.

2. De uitoefening van dit recht kan aan geen andere beperkingen worden onderworpen dan die, welke bij de wet zijn voorgeschreven en die in een democratische samenleving geboden zijn in het belang van de nationale veiligheid of de openbare veiligheid, de openbare orde, de bescherming van de volksgezondheid of de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Dit artikel belet niet het opleggen van wettige beperkingen aan leden van de strijdmacht en van de politie in de uitoefening van dit recht.

3. Geen bepaling in dit artikel geeft de Staten die partij zijn bij het Verdrag van 1948 van de Internationale Arbeidsorganisatie betreffende de vrijheid tot het oprichten van vakverenigingen en de bescherming van het vakverenigingsrecht de bevoegdheid wettelijke maatregelen te treffen, die de in dat Verdrag voorziene waarborgen in gevaar zouden brengen, of de wet zodanig toe te passen dat deze in gevaar zouden worden gebracht ».

B.7. In tegenstelling tot hetgeen de verzoekende partijen doen gelden, voert de bestreden wet geen minimale dienstverlening in de zin van de door de organen van de IAO uitgevaardigde beginselen in, aangezien zij geen minimaal vervoersaanbod in geval van staking waarborgt, zoals in B.2 is uiteengezet. Zulks neemt niet weg dat de bestreden wet een inmenging in de uitoefening van de vakbondsvrijheid en van het recht op collectief onderhandelen met zich meebrengt. Het komt het Hof toe na te gaan of die inmenging toelaatbaar is ten aanzien van de in de middelen aangehaalde bepalingen.

Rekening houdend met de weerslag van de bestreden wet op de vakbondsvrijheid en op het recht op collectief onderhandelen op het gebied van de spoorwegen, alsook met de noodzaak om erover te waken dat de wet geen afbreuk doet aan de essentie van die rechten, houdt het Hof, *mutatis mutandis*, desalniettemin rekening met de door de organen van de IAO uitgevaardigde beginselen, die in B.6.8 zijn vermeld, teneinde de bestaanbaarheid van de bestreden wet met de vakbondsvrijheid en met het recht op collectief onderhandelen te beoordelen.

B.8.1. Zoals in B.1.2 is vermeld, strekt de bestreden wet ertoe de verplaatsingen van de gebruikers zo probleemloos mogelijk te laten verlopen, alsook de continuïteit van de openbare dienstverlening inzake personenvervoer per spoor mogelijk te maken.

In de parlementaire voorbereiding worden die doelstellingen in verband gebracht met de vrijheid van verkeer van personen en met het recht op mobiliteit :

« Daarbij komt dat de vrijheid van verkeer van personen deel uitmaakt van de fundamentele vrijheden van het recht van de Europese Unie. Artikel 45 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie bepaalt immers : ‘ Iedere burger van de Unie heeft het recht zich vrij op het grondgebied van de lidstaten te verplaatsen en er vrij te verblijven ’. Collectieve acties kunnen deze vrijheid slechts inperken indien deze acties gerechtvaardigd kunnen worden omdat ze een dwingende reden van algemeen belang nastreven, zoals de bescherming van werknemers, op voorwaarde dat aangetoond wordt dat ze geschikt zijn om het legitiem doel te bereiken en niet verder gaan dan nodig om het doel te bereiken (zie o.a. C-341/05, *Laval un Partneri Ltd c. Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundets avdelning 1, Byggettan et Svenska Elektrikerförbundet*, 18 december 2007; C-438/05, *International Transport Workers’ Federation, Finnish Seamen’s Union c. Viking Line ABP, OÜ Viking Line Eesti*, 11 december 2007).

Het stakingsrecht valt slechts onder het toepassingsgebied van het Unierecht in zover de uitoefening ervan een invloed heeft op het grensoverschrijdend verkeer van personen en goederen. De grensoverschrijdende impact van stakingen bij de Belgische Spoorwegen is niet te verwaarlozen daar het Belgisch spoorwegnet, waarop veel Europese burgers zich verplaatsen, centraal gelegen is binnen het Europees spoorwegnet.

Ook het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft de vrijheid van verkeer bevestigd in het kader van zijn rechtspraak over de vrijheid van vergadering en vereniging vervat in artikel 11 van het EVRM. Het Hof heeft geoordeeld dat de verplichting om een betoging op voorhand aan te kondigen tot doel heeft om te verzekeren dat ‘ het recht op vereniging verzoend wordt met de juridisch beschermde rechten en belangen (waaronder de vrijheid van verkeer) van anderen ’ (vrije vertaling) (*Kudrevicius e.a. t. Litouwen*, 15 oktober 2015, nr. 37553/05, r.o. 148). Naar analogie hiermee zou een verklaring die aan de uitoefening van het stakingsrecht in de sector van de spoorwegen vooraf gaat evenzeer aanvaard moeten worden, omdat die uitoefening van dat recht onvermijdelijk een beperking van de vrijheid van verkeer van anderen inhoudt.

In het Belgisch recht wordt het recht op vrij verkeer gewaarborgd door artikel 6, § 1, VI, derde lid van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980. Deze bepaling verplicht de Gewesten om bij de uitoefening van hun economische bevoegdheden het vrij verkeer van personen, goederen, diensten en kapitalen en de vrijheid van handel en nijverheid, in acht te nemen, alsook met inachtneming van het algemeen normatief kader van de economische unie en de monetaire eenheid.

Ook het recht op mobiliteit moet vermeld worden. De Raad van State heeft dit recht al erkend in zaken over de Spoorwegen in verband met de beperking op het stakingsrecht :

‘ De Raad merkt in dit verband op dat in de toelichting bij het voormelde bundel niet ten onrechte wordt overwogen dat een goed sociaal overleg onder meer tot doel heeft de negatieve impact van sociale conflicten voor de bevolking tot een minimum te beperken en dat op die manier wordt beoogd het recht op mobiliteit van de burgers te vrijwaren ’. (RvS 31 maart 2014, nr. 226 961, zie ook RvS, nrs. 226 962, 226 963, 226 964, 226 965, 226 966, 226 967, 226 968, 226 969, 226 970, 226 971, 226 972, 226 973, allen 31 maart 2014; RvS 6 november 2012, nr. 221 273).

Bovendien kan een recht op mobiliteit ook afgeleid worden uit de vrijheid van verkeer, zoals die vervat ligt in artikel 2 van het Vierde Protocol van het EVRM, artikel 13 van de Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens en artikel 12 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten.

In het licht van de groeiende belangstelling voor vervoer en dan in het bijzonder voor het openbaar vervoer, kan de mogelijkheid om het openbaar vervoer te gebruiken om zich te verplaatsen (onder andere naar het werk en naar school) gekoppeld worden aan het recht om een menswaardig leven te leiden, zoals gewaarborgd bij artikel 23, 4^o van de Grondwet. Hieronder valt het recht op arbeid en het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu » (*Parl. St.*, Kamer, 2016-2017, DOC 54-2650/001, pp. 7-9).

B.8.2. Zonder dat het nodig is zich uit te spreken over de exacte draagwijdte van de in de voormelde parlementaire voorbereiding vermelde grondwets-, verdrags- en wetsbepalingen, volstaat het vast te stellen dat de bestreden wet ertoe strekt de rechten van de spoorweggebruikers te beschermen. De in B.8.1 vermelde doelstellingen die zij nastreeft, zijn legitiem aangezien zij onder de beperkingsgronden vallen die in artikel 11, lid 2, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en in artikel G van het herziene Europees Sociaal Handvest zijn opgesomd, namelijk de bescherming of de inachtneming van de rechten en vrijheden van anderen.

B.9.1. Artikel 23, tweede lid en derde lid, 1^o, van de Grondwet verplicht de bevoegde wetgever om het recht op collectief onderhandelen te waarborgen en de voorwaarden voor de uitoefening van dat recht te bepalen.

Die grondwetsbepaling verbiedt die wetgever echter niet delegaties te verlenen aan een gedecentraliseerde openbare instelling die aan een bestuurlijk toezicht en aan een rechterlijke toetsing is onderworpen, voor zover die delegaties betrekking hebben op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de wetgever het onderwerp heeft aangegeven.

Die grondwetsbepaling verplicht de wetgever niet om alle essentiële elementen van het recht op collectief onderhandelen te regelen en verbiedt hem niet om een gedecentraliseerde openbare instelling die aan een bestuurlijk toezicht en aan een rechterlijke toetsing is onderworpen, ertoe te machtigen die te regelen.

Noch artikel 26, noch artikel 27 van de Grondwet staan in de weg aan dergelijke delegaties.

B.9.2. Naast de voormelde formele wettigheidsvereiste dient de inmenging in de uitoefening van de vakbondsvrijheid en van het recht op collectief onderhandelen voldoende duidelijk en voorzienbaar te zijn.

B.10. Het Hof onderzoekt eerst de delegaties die door de wetgever aan de directies van de spoorwegmaatschappijen zijn verleend en, vervolgens, het niet bepalen, door de wetgever, van de tuchtsanctie die kan worden opgelegd indien de voorschriften van de bestreden wet niet worden nageleefd.

B.11.1. De wetgever heeft de directiecomités van Infrabel en de NMBS ertoe gemachtigd te bepalen « welke operationele beroepscategorieën zij essentieel achten om een aangepast vervoersaanbod aan de gebruikers te verstrekken bij een staking » (artikel 153/1, § 2, eerste lid, van de wet van 23 juli 1926).

Die machtiging heeft een beperkt onderwerp, waarbij de wetgever daarenboven heeft gepreciseerd dat het in het geding zijnde mechanisme enkel betrekking heeft op de « operationele » beroepscategorieën die « essentieel » zijn. In dat verband wordt in de memorie van toelichting gepreciseerd dat « het [...] met name over de treinbestuurders en -begeleiders, het stationspersoneel, de seingevers ... [gaat] » (*Parl. St.*, Kamer, 2016-2017, DOC 54-2650/001, p. 14).

De bestreden wet verplicht de directiecomités van Infrabel en de NMBS ertoe vooraf het advies van het in artikel 123 van de wet van 23 juli 1926 bedoelde sturingscomité te verkrijgen. Dat comité moet advies geven binnen een termijn van dertig kalenderdagen na de aanhangigmaking door de directiecomités van Infrabel en de NMBS (artikel 153/1, § 2, tweede lid).

B.11.2. De wetgever heeft de opdracht om de concrete nadere regels inzake de mededeling van de intentieverklaringen te bepalen, eveneens gedelegeerd aan de raad van bestuur van HR Rail, waar is gepreciseerd dat die verklaringen vertrouwelijk worden behandeld, met als enig doel de dienst te organiseren op basis van de beschikbare personeelsleden op de stakingsdag (artikel 153/1, § 3, derde lid, van de wet van 23 juli 1926).

In de memorie van toelichting wordt over de wijze waarop die delegatie in werking moet worden gesteld, vermeld :

« Het Sturingscomité, in het kader van zijn advies, en de Raad van Bestuur van HR Rail zien erop toe dat de voormelde concrete voorwaarden de personeelsleden niet ontmoedigen om te staken en dat zij geen welk danige psychologische, materiële of technische hindernis vormen bij het uitdrukken van hun intentie. De beslissing om te staken of te werken moet door de personeelsleden in alle vrijheid kunnen worden genomen » (*Parl. St.*, Kamer, 2016-2017, DOC 54-2650/001, p. 18).

Die machtiging is beperkt, aangezien de wetgever het onderwerp ervan, het doel ervan en de regeling van vertrouwelijkheid die op de behandeling van de intentieverklaringen van toepassing is, heeft gepreciseerd. Ook in dat geval heeft de wetgever bepaald dat het in artikel 123 van de wet van 23 juli 1926 bedoelde sturingscomité advies geeft vóór het vaststellen van de nadere regels. Dat comité moet advies geven binnen een termijn van dertig kalenderdagen te rekenen vanaf de aanhangigmaking door de raad van bestuur van HR Rail (artikel 153/1, § 3, vierde lid, van dezelfde wet).

B.11.3. Uit het voorgaande vloeit voort dat de delegaties die door de wetgever aan de directies van de spoorwegmaatschappijen zijn verleend, betrekking hebben op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan hij niet alleen het onderwerp maar ook de essentiële elementen heeft aangegeven. Zij worden overigens verantwoord door de noodzaak om de categorieën aan te passen naar gelang van de evoluties die het personenvervoer per spoor in de toekomst zou kunnen ondergaan, zonder dat het nodig is de wet zelf te wijzigen. Bijgevolg zijn de delegaties bestaanbaar met het wettigheidsbeginsel.

B.12. Artikel 153/1, § 3, vijfde en zesde lid, van de wet van 23 juli 1926 bepaalt dat de personeelsleden die aan de verplichting tot voorafgaande verklaring onderworpen zijn, zich aan een tuchtsanctie blootstellen wanneer zij nalaten hun intentie om al dan niet aan de stakingsdag deel te nemen, binnen de termijnen kenbaar te maken of wanneer zij hun verklaring niet naleven, tenzij er een behoorlijk bewezen geldige reden is.

De in artikel 23, tweede lid en derde lid, 1°, van de Grondwet vastgelegde formele wettigheidsvereiste houdt niet in dat de wetgever, wanneer hij van een bepaald gedrag een tuchtvergrijp maakt, zelf de van toepassing zijnde sanctie moet bepalen.

Bij een tuchtvergriep staat het aan de bevoegde tuchtoverheid om een passende tuchtsanctie op te leggen, rekening houdend met de omstandigheden van de zaak, overeenkomstig het op de personeelsleden van toepassing zijnde tuchtstatuut en de ter zake toepasselijke algemene beginselen.

B.13. De inmenging die de bestreden wet in de uitoefening van de vakbondsvrijheid en van het recht op collectief onderhandelen met zich meebrengt, is bij een wet bepaald en is voldoende duidelijk en voorzienbaar.

De omstandigheid dat het vervoersaanbod dat daadwerkelijk zal worden georganiseerd in geval van staking, onvoorzienbaar is, vloeit niet voort uit de bestreden wet, maar uit de beslissing van elk personeelslid van de spoorwegmaatschappijen om al dan niet deel te nemen aan de staking. Het betreft een logisch gevolg van de keuze van de wetgever om geen minimale dienstverlening in geval van staking in de sector van het personenvervoer per spoor in te voeren, maar een aangepast vervoersaanbod op basis van de beschikbare personeelsleden te organiseren. In tegenstelling tot hetgeen de verzoekende partijen aanvoeren, houdt die omstandigheid niet in dat de inmenging in de uitoefening van de in het geding zijnde rechten onvoorzienbaar zou zijn.

In voorkomend geval staat het aan de bevoegde rechter de aanwending van de voormelde delegaties door de directiecomités van Infrabel en de NMBS en door de raad van bestuur van HR Rail, alsook de tuchtsancties die worden opgelegd indien de bij de bestreden wet voorgeschreven verplichtingen niet worden nagekomen, te controleren.

B.14. Er dient te worden onderzocht of de bestreden maatregelen relevant en evenredig zijn ten aanzien van de nagestreefde doelstellingen en inzonderheid of die maatregelen, afzonderlijk of samen beschouwd, niet de kern van de vakbondsvrijheid of van het recht op collectief onderhandelen aantasten.

Daartoe onderzoekt het Hof achtereenvolgens de minimale stakingsaanzeggingstermijn van acht werkdagen en de verplichting tot voorafgaande verklaring die op bepaalde personeelsleden rust, de tuchtsancties die kunnen worden opgelegd indien de voorschriften van de bestreden wet niet worden nageleefd, en het verbod om het verstrekken van het aangepaste vervoersaanbod te belemmeren.

De minimale stakingsaanzeggingstermijn van acht werkdagen en de verplichting tot voorafgaande verklaring die op bepaalde personeelsleden rust

B.15. Zoals in B.2 is vermeld, stelt de bestreden wet een minimale aanzeggingstermijn van acht werkdagen tussen het indienen van de stakingsaanzegging en het begin van de staking vast, bij stakingen ingeleid in het kader van de procedure van aanzegging en overleg naar aanleiding van sociale conflicten overeenkomstig het syndicaal statuut van de Belgische Spoorwegen (artikel 114/2 van de wet van 23 juli 1926). Zij bepaalt eveneens dat, tenzij er een behoorlijk bewezen geldige reden is, de personeelsleden die tot de essentiële operationele beroepscategorieën behoren en van wie de aanwezigheid op de bepaalde stakingsdag wordt verwacht, de verplichting hebben om uiterlijk 72 uur vóór het begin van de stakingsdag hun definitieve intentie mee te delen of zij al dan niet aan de stakingsdag deelnemen (artikel 153/1, § 3, eerste lid), op straffe van een tuchtsanctie (artikel 153/1, § 3, vijfde en zesde lid).

B.16. Volgens de parlementaire voorbereiding wordt de vereiste van een minimumtermijn van acht werkdagen tussen het indienen van de aanzegging en het begin van de staking « gerechtvaardigd doordat de personeelsleden over een redelijke bedenktijd moeten beschikken tussen het indienen van de stakingsaanzegging en de deadline om hun intentieverklaring mee te delen, die op 72 uur vóór het begin van de stakingsdag wordt vastgelegd » (*Parl. St.*, Kamer, 2016-2017, DOC 54-2650/001, p. 12).

In de memorie van toelichting wordt eveneens gepreciseerd :

« Bovendien is het ook gepast om het sociaal overleg de nodige tijd te geven om tot een akkoord te kunnen komen. Vanuit dat opzicht lijkt een termijn van acht werkdagen redelijk, des te meer omdat dit de huidige termijn is die in het syndicaal statuut van de Belgische Spoorwegen is vastgelegd » (*ibid.*).

Wat betreft de verplichting tot voorafgaande verklaring die rust op de personeelsleden die tot de betrokken beroepscategorieën behoren, wordt in de parlementaire voorbereiding vermeld :

« De derde paragraaf van artikel 153*bis* verplicht de personeelsleden om hun definitieve intentie om al dan niet aan de stakingsdag deel te nemen 72 uur voor het begin ervan kenbaar te maken. Voor het bepalen van deze termijn werd rekening gehouden met de belangen van de gebruikers die 24 uur voor het begin van de stakingsdag geïnformeerd moeten worden over de voorwaarden van het toegepaste vervoersplan. De Ondernemingen beschikken dus in elk geval over 48 uur om de dienst te organiseren » (*ibid.*, p. 15).

De termijn van vier dagen waarin oorspronkelijk was voorzien, werd teruggebracht tot 72 uur, ingevolge een opmerking van de afdeling wetgeving van de Raad van State :

« De termijn van vier werkdagen waarin oorspronkelijk voorzien werd voor de intentieverklaring, werd tot 72 uur teruggebracht en dit in antwoord op het advies van de Raad van State die van oordeel was dat de intentieverklaring te vroeg tijdens de overlegprocedure die volgt op de stakingsaanzegging, moest worden ingediend. Zo werd de vastgestelde termijn verkort en hebben de Ondernemingen een termijn van 48 uur om een aangepast vervoersplan te implementeren en om de voorwaarden ervan aan de gebruikers te communiceren ten laatste 24 uur voor het begin van de stakingsdag » (*ibid.*, pp. 15-16).

In dat verband wordt in de parlementaire voorbereiding vermeld dat, « als de bedrijven er dank zij de opgedane ervaring operationeel in slagen de termijn van 72 uur in te korten, [...] de wet dienovereenkomstig [kan] worden gewijzigd » (*ibid.*, p. 15).

Ten slotte, wat betreft stakingen met een duur van meerdere dagen, wordt in de parlementaire voorbereiding vermeld :

« In antwoord op het advies van de Raad van State en in de hypothese van een staking met een duur van meerdere dagen gedekt door dezelfde aanzegging, moeten de personeelsleden, ten laatste 72 uur vóór de eerste stakingsdag waarop hun aanwezigheid voorzien is, hun definitieve intentie om al dan niet aan de staking deel te nemen, meedelen. Deze intentieverklaring heeft betrekking op elke stakingsdag waarop hun aanwezigheid voorzien is. Dit laat de personeelsleden toe om hun intentie voor elke stakingsdag in één enkele verklaring kenbaar te maken, zonder dat ze verplicht zijn om eenzelfde intentie te uiten voor het geheel van de staking in de hypothese waarin de staking verschillende dagen zou duren of over meerdere weken gespreid is. Zo kunnen de Ondernemingen ook het vervoersaanbod dag per dag aanpassen om zo de meest adequate dienst te kunnen organiseren op basis van het beschikbare personeel.

In antwoord op het advies van de Raad van State, kunnen de personeelsleden eveneens van mening veranderen en hun verklaring tot ten laatste 48 uur vóór elke stakingsdag wijzigen, met uitzondering van de eerste dag, wanneer ze wensen te werken tijdens de stakingsdag en tot ten laatste 72 uur vóór elke stakingsdag, met uitzondering van de eerste dag, wanneer ze wensen te staken tijdens de stakingsdag. Het is immers begrijpelijk dat de mening van de personeelsleden over de opportuniteit van een staking kan veranderen als de staking over een langere periode loopt. Daarom krijgen de personeelsleden de mogelijkheid om hun verklaring te wijzigen vanaf de tweede stakingsdag. Omdat de aanwezigheid op het werk van de personeelsleden die oorspronkelijk hun intentie om te staken kenbaar hadden gemaakt, alleen maar het aantal beschikbare effectieven verhoogt om het aangepast vervoersaanbod te implementeren, wordt in een verkorte termijn van 48 uur voorzien. De termijn van 72 uur werd behouden voor de personeelsleden die zouden beslissen om te staken omdat in hun aanwezigheid op het werk was voorzien. Er wordt dus in dezelfde termijn voorzien ongeacht of de intentie om te staken wordt uitgedrukt in het begin of tijdens de duur van de staking. Het is inderdaad zo dat het afhaken van personeelsleden die oorspronkelijk de intentie hadden om te werken, een negatieve impact zou kunnen hebben op het implementeren van het aangepast vervoersaanbod. Dit kan tot gevolg hebben dat het vervoersplan op basis van een kleiner aantal effectieven moet worden georganiseerd, terwijl de informatie aan het publiek nog steeds moet worden verzekerd tegen ten laatste 24 uur voor het begin van de staking » (*ibid.*, pp. 16-17).

B.17. Zoals in B.7 is vermeld, waarborgt de bestreden wet geen minimumprestaties in geval van staking, maar strekt zij ertoe een aangepast vervoersaanbod op basis van de beschikbare personeelsleden te organiseren. De minimale stakingsaanzeggingstermijn van acht werkdagen en de verplichting, voor bepaalde personeelsleden, om van tevoren hun intentie mee te delen om al dan niet deel te nemen aan de staking waarvan de aanzegging vooraf is ingediend, strekken ertoe het de spoorwegmaatschappijen mogelijk te maken om binnen een beperkte tijd een aangepast vervoersaanbod in te voeren dat alle vereiste waarborgen biedt, met name op het vlak van de veiligheid. Zij maken het de NMBS ook mogelijk om de nadere regels van dat aangepaste vervoersaanbod tijdig mee te delen ter attentie van de gebruikers.

In tegenstelling tot hetgeen de verzoekende partijen aanvoeren, is het opnemen van de minimale stakingsaanzeggingstermijn van acht werkdagen in de wet wel degelijk noodzakelijk, ook al voorziet het syndicaal statuut van de Belgische Spoorwegen reeds in een soortgelijke verplichting. Het is immers de bedoeling om de coherentie te waarborgen van het mechanisme dat de bestreden wet invoert.

Ten aanzien van de nagestreefde doelstellingen zijn de twee bestreden maatregelen relevant.

B.18.1. Het Hof onderzoekt terzelfder tijd de evenredigheid van de twee bestreden maatregelen.

B.18.2. Allereerst dient te worden vastgesteld dat de verplichting tot voorafgaande verklaring enkel van toepassing is op de personeelsleden die tot de essentiële operationele beroepscategorieën behoren en van wie de aanwezigheid op de bepaalde stakingsdag wordt verwacht. De omstandigheid dat die categorieën een groot aantal personeelsleden kunnen omvatten, wordt verklaard door de specifieke kenmerken van de organisatie en de infrastructuur van het personenvervoer per spoor (*Parl. St.*, Kamer, 2016-2017, DOC 54-2650/003, pp. 18-19). Zoals in B.11.1 en in B.13 is vermeld, staat het aan de directiecomités van Infrabel en de NMBS, in overleg en na advies van het sturingscomité, om die categorieën te bepalen, overeenkomstig artikel 153/1, § 2, eerste lid, van de wet van 23 juli 1926.

B.18.3. Vervolgens is de deelname aan de dienst vrijwillig, aangezien bij de bestreden wet geen systeem van opvoeding wordt ingevoerd. Hieruit vloeit voort dat alle personeelsleden de mogelijkheid behouden om deel te nemen aan de aangekondigde staking, met inbegrip van de personeelsleden die tot de voormelde beroepscategorieën behoren, op voorwaarde evenwel dat die hun intentie uiterlijk 72 uur van tevoren meedelen.

In tegenstelling tot hetgeen de verzoekende partijen in de zaak nr. 6990 voorhouden, worden de personeelsleden die tot de betrokken beroepscategorieën behoren en van wie de aanwezigheid op de bepaalde stakingsdag niet wordt verwacht, niet onderworpen aan de verplichting tot voorafgaande verklaring (artikel 153/1, § 3, eerste lid), zodat zij in elk geval, ook indien zij eventueel worden opgeroepen, de mogelijkheid behouden om al dan niet aan de staking deel te nemen.

In dat verband tonen de verzoekende partijen niet aan in welk opzicht de verplichting tot voorafgaande verklaring voor de personeelsleden die tot de voormelde beroepscategorieën behoren, op zich de betrokken personeelsleden zou verhinderen om vrij een beslissing te nemen over het al dan niet deelnemen aan de staking, met name gelet op de in de bestreden wet bedoelde regeling van vertrouwelijkheid (artikel 151/1, § 3, derde lid, van de wet van 23 juli 1926). Zoals in de in B.11.2 aangehaalde parlementaire voorbereiding wordt gepreciseerd, dienen de concrete nadere regels om de intentieverklaringen mee te delen zodanig te worden opgesteld dat de personeelsleden volledig vrij kunnen beslissen om te staken of te werken.

B.18.4. Rekening houdend met het feit dat de staking het voorwerp moet uitmaken van een aanzegging van minstens acht werkdagen, beschikken de personeelsleden die aan de verplichting tot voorafgaande verklaring zijn onderworpen, over een voldoende termijn om, 72 uur vóór de staking, een beslissing over hun deelname aan die staking te nemen. De samenhang van die twee termijnen biedt immers, enerzijds, aan de vakorganisaties de mogelijkheid om de personeelsleden over de aangekondigde staking en de aan de gang zijnde collectieve onderhandelingen te informeren en, anderzijds, aan de personeelsleden de mogelijkheid om zich uit eigen beweging te informeren. Daarenboven, zodra zij hun intentieverklaring hebben meegedeeld, staat het de laatstgenoemden nog vrij, in geval van een blijvende staking, van mening te veranderen en hun verklaring te wijzigen, mits de in artikel 153/1, § 3, tweede lid, van de wet van 23 juli 1926 bedoelde voorwaarden in acht worden genomen.

B.18.5. Bovendien betreft de wetgever de vakorganisaties bij het bepalen en het uitvoeren van het aangepaste vervoersaanbod. De bestreden wet verleent immers een adviserende rol aan het in artikel 123 van de wet van 23 juli 1926 bedoelde sturingscomité, dat een paritair samengesteld orgaan van vertegenwoordigers van de spoorwegmaatschappijen en van vertegenwoordigers van de vakorganisaties is, voor het bepalen van de essentiële operationele beroepscategorieën (artikel 153/1, § 2, eerste en tweede lid, van de wet van 23 juli 1926) en de concrete nadere regels om de intentieverklaringen mee te delen (artikel 153/1, § 3, derde en vierde lid, van dezelfde wet), zoals in B.11 is vermeld.

In dat verband dient te worden vastgesteld dat het advies van het voormelde sturingscomité geen louter formele vereiste is. De beginselen van behoorlijk bestuur verplichten de overheid die de auteur van de beslissing is, immers om die op billijke redenen te steunen, hetgeen inhoudt dat zij niet onkundig kan zijn van het advies dat werd gegeven.

In tegenstelling tot hetgeen de verzoekende partijen aanvoeren, houden de in de middelen aangehaalde bepalingen niet in dat de vakorganisaties over een medebeslissingsbevoegdheid met betrekking tot het aangepaste vervoersaanbod in geval van staking moeten beschikken. De wetgever beschikt immers over een beoordelingsmarge met betrekking tot de wijze waarop hij de representatieve werknemersorganisaties wenst te betrekken bij het bepalen en het uitvoeren van het aangepaste vervoersaanbod in geval van staking.

B.18.6. Wat betreft de keuze van de wetgever om het voormelde sturingscomité te betrekken bij de uitvoering van de bestreden wet, in plaats van de in artikel 115 van de wet van 23 juli 1926 bedoelde Nationale Paritaire Commissie, wordt in de parlementaire voorbereiding vermeld :

« Het bepalen van de operationele beroepscategorieën die als essentieel worden beschouwd en het vastleggen van de mogelijke vervoersplannen zijn maatregelen van operationele en organisatorische aard. Het zijn maatregelen van inwendige orde die getroffen worden om de dienst, in functie van de beschikbare personeelsleden, zo adequaat mogelijk te organiseren.

Los van de kwalificatie als maatregel van inwendige orde, zijn de bepaling van de operationele beroepscategorieën die als essentieel beschouwd worden en het vastleggen van de mogelijke vervoersplannen in elk geval niet onderworpen aan de procedure tot vaststelling van het personeelsstatuut bepaald in de artikelen 73 en volgende van de wet van 23 juli 1926 betreffende de NMBS en het personeel van de Belgische spoorwegen. Het wetsontwerp voert een specifieke bevoegdheid in, die afwijkt van het opstellen van het statuut en de reglementering. De Nationale Paritaire Commissie wordt dus niet verzocht om tussen te komen » (*Parl. St.*, Kamer, 2016-2017, DOC 54-2650/001, p. 14).

De uitleg is vergelijkbaar met betrekking tot het bepalen van de concrete nadere regels om de intentieverklaringen mee te delen (*ibid.*, p. 18).

Bijgevolg is de keuze van de wetgever om het sturingscomité en niet de Nationale Paritaire Commissie bij de uitvoering van de bestreden wet te betrekken, niet zonder redelijke verantwoording.

B.18.7. De verwijzing door de verzoekende partijen naar de wet van 19 augustus 1948 « betreffende de prestaties van algemeen belang in vreedstijd », die de paritaire comités doet optreden bij de uitvoering ervan, is niet relevant, aangezien die wet enkel op de privésector van toepassing is en zij betrekking heeft op « de maatregelen, prestaties of diensten [...] die moeten verzekerd worden [...] ten einde het hoofd te bieden aan zekere vitale behoeften » (artikel 1, eerste lid, van de voormelde wet van 19 augustus 1948), hetgeen overeenstemt met het begrip « minimale dienstverlening ».

B.19. De minimale stakingsaanzeggingstermijn van acht werkdagen en de verplichting tot voorafgaande verklaring die op bepaalde personeelsleden rust, brengen derhalve geen onevenredige inmenging in de rechten van de betrokken werknemers met zich mee, staan inzonderheid niet in de weg aan de sociale dialoog en aan het collectief overleg en tasten de kern van de vakbondsvrijheid en van het recht op collectief onderhandelen niet aan.

B.20. Het tweede middel in de zaak nr. 6988 en het eerste middel in de zaak nr. 6990 zijn niet gegrond in zoverre zij betrekking hebben op de minimale stakingsaanzeggingstermijn van acht werkdagen en op de verplichting tot voorafgaande verklaring die op bepaalde personeelsleden rust.

De tuchtsancties die kunnen worden opgelegd indien de voorschriften van de bestreden wet niet worden nageleefd

B.21. Artikel 153/1, § 3, vijfde en zesde lid, van de wet van 23 juli 1926 bepaalt dat de personeelsleden die aan de verplichting tot voorafgaande verklaring onderworpen zijn, zich aan een tuchtsanctie blootstellen wanneer zij nalaten hun intentie om al dan niet aan de stakingsdag deel te nemen, binnen de termijnen kenbaar te maken (vijfde lid) of wanneer zij hun verklaring niet naleven, tenzij er een behoorlijk bewezen geldige reden is (zesde lid).

B.22. Volgens de memorie van toelichting zijn de in de bestreden wet bedoelde sancties « nodig om te vermijden dat het systeem van een voorafgaande verklaring wordt omzeild door de personeelsleden die hun intentie niet kenbaar maken om zo de organisatie van de dienst te verhinderen, of die, om dezelfde reden, hun intentieverklaring niet respecteren » (*Parl. St.*, Kamer, 2016-2017, DOC 54-2650/001, p. 9).

In de memorie van toelichting wordt eveneens vermeld :

« Door het ontbreken van een intentieverklaring worden de personeelsleden aan een tuchtsanctie blootgesteld. Dit zou zelfs mogelijk zijn indien het wetsontwerp de mogelijkheid van een sanctie niet had voorzien (in tegenstelling tot het strafrecht is het niet nodig dat de feiten die tuchtrechtelijk kunnen worden bestraft uitdrukkelijk in een tekst worden opgenomen), maar het werd nuttig geacht om de aandacht van de personeelsleden op dit punt te vestigen. Indien de personeelsleden geen verklaring afleggen, komt de efficiëntie van het hele systeem in het gedrang, omdat de ondernemingen dan niet over een correct overzicht van de beschikbare personeelsleden beschikken, wat vereist is om de dienst tijdens de stakingsdag zo adequaat mogelijk te organiseren.

Onder voorbehoud van de mogelijkheid om de verklaring te wijzigen, in het kader van stakingen die zich over meerdere dagen uitstrekken, is het eveneens vereist dat de personeelsleden van de voornoemde beroepscategorieën hun intentieverklaring respecteren. Zo niet kan de dienst tijdens de staking niet zo adequaat mogelijk georganiseerd worden, omdat het enerzijds zou kunnen gebeuren dat personeelsleden die hun intentie om te werken kenbaar hebben gemaakt, zich op de stakingsdag niet op het werk aandienen, en anderzijds zouden de personeelsleden die hun intentie om niet te werken kenbaar hebben gemaakt, zich tijdens de stakingsdag toch op het werk kunnen aandienen, hoewel op hun aanwezigheid niet werd gerekend.

Het wetsontwerp bepaalt dus dat de personeelsleden die hun meegedeelde intentieverklaring niet naleven een tuchtsanctie kunnen oplopen, behalve bij een behoorlijk bewezen geldige reden, zoals overmacht of ziekte » (*ibid.*, pp. 18-19).

B.23. Het ingevoerde systeem *sui generis* berust in de eerste plaats op de mogelijkheid om het aangepaste vervoersaanbod te plannen op basis van de intentieverklaringen van de betrokken personeelsleden. De bestreden tuchtsancties hebben bijgevolg ten doel de doeltreffendheid van het bij de bestreden wet ingevoerde mechanisme te waarborgen. In tegenstelling tot hetgeen de verzoekende partijen aanvoeren, bestraffen zij niet de uitoefening van het stakingsrecht, maar het niet naleven van een wettelijke verplichting.

B.24.1. Volgens de verzoekende partijen zou het feit dat de tuchtsancties zelfs van toepassing zijn indien de aangekondigde staking uiteindelijk niet plaatsvindt, in strijd zijn met het doel van de wetgever om de sociale vrede te bevorderen. Evenzo zou het feit dat de werknemer die zijn intentie om deel te nemen aan de staking kenbaar had gemaakt maar die zich uiteindelijk bedenkt, wordt bestraft, in strijd zijn met het doel om een optimale dienstverlening in geval van staking aan te bieden.

B.24.2. Aangezien de bestreden tuchtsanctie ertoe strekt ervoor te zorgen dat de betrokken personeelsleden wel degelijk aan hun verplichting tot voorafgaande verklaring voldoen, op een ogenblik waarop de sociale dialoog aan de gang is en het onzeker blijft of de staking zich zal voordoen, is de vraag of de aangekondigde staking al dan niet zal plaatsvinden, niet relevant. Aldus, in het geval waarin de aangekondigde staking uiteindelijk niet plaatsvindt, is het niet zonder redelijke verantwoording dat het personeelslid dat heeft nagelaten zijn intentieverklaring in te dienen terwijl het daartoe verplicht was, zich blootstelt aan een tuchtsanctie, overeenkomstig artikel 153/1, § 3, vijfde lid, van de wet van 23 juli 1926. Overigens moet worden vastgesteld dat, wanneer de aangekondigde staking niet plaatsvindt, het per definitie onmogelijk is dat de personeelsleden die een verklaring hebben ingediend, worden verondersteld hun verklaring niet na te leven en bijgevolg, dat hun een tuchtsanctie op grond van artikel 153/1, § 3, zesde lid, van de voormelde wet wordt opgelegd.

B.24.3. Ten slotte zijn de tuchtsancties, die ertoe strekken het niet naleven van de verplichtingen die voortvloeien uit de bestreden wet te voorkomen en te bestraffen, onderscheiden van het al dan niet betalen van het loon, dat afhangt van het gegeven of het betrokken personeelslid op de stakingsdag al dan niet daadwerkelijk heeft gewerkt (artikel 153/1, § 3, zevende en achtste lid, van de wet van 23 juli 1926).

Uit een lezing *a contrario* van artikel 153/1, § 3, achtste lid, 2^o, van de voormelde wet vloeit voort dat het personeelslid dat zich op zijn arbeidsplaats aandient en dat toestemming krijgt om zijn dienst uit te voeren - hetgeen, zoals de Ministerraad preciseert, in de beoogde omstandigheden geen subjectief recht voor het personeelslid uitmaakt, maar afhangt van de mogelijkheid voor het diensthoofd om het personeelslid op te nemen in de op de stakingsdag ingevoerde regeling -, terwijl hij zijn intentie om op de stakingsdag te werken niet kenbaar had gemaakt, zijn loon ontvangt.

B.24.4. De mogelijkheid om tuchtsancties op te leggen indien de voorschriften van de bestreden wet niet worden nageleefd, is relevant en brengt geen onevenredige inmenging in de rechten van de betrokken werknemers ten aanzien van de nagestreefde doelstellingen met zich mee.

B.25. Het is echter, ten aanzien van de nagestreefde doelstellingen, onevenredig het feit dat een personeelslid zijn intentie om niet aan de staking deel te nemen en, bijgevolg, te werken, niet meedeelt, als een tuchtvergrijp te beschouwen.

B.26.1. Het tweede middel in de zaak nr. 6988, in het eerste onderdeel ervan, en het eerste middel in de zaak nr. 6990, in het eerste onderdeel ervan, zijn derhalve gegrond in zoverre daarin de mogelijkheid wordt beoogd om een tuchtsanctie op te leggen wanneer het betrokken personeelslid zijn intentie om niet aan de stakingsdag deel te nemen, niet meedeelt.

Bijgevolg dienen de woorden « al dan niet » in artikel 153/1, § 3, vijfde lid, van de wet van 23 juli 1926 te worden vernietigd.

B.26.2. Voor het overige zijn het tweede middel in de zaak nr. 6988 en het eerste middel in de zaak nr. 6990 niet gegrond in zoverre zij betrekking hebben op de tuchtsancties die kunnen worden opgelegd indien de voorschriften van de bestreden wet niet worden nageleefd.

Het verbod om het verstrekken van het aangepaste vervoersaanbod te belemmeren

B.27.1. Artikel 153/1, § 5, van de wet van 23 juli 1926 verbiedt de personeelsleden om maatregelen te treffen die het verstrekken van het aangepaste vervoersaanbod belemmeren en, meer bepaald, om de toegang tot de arbeidsplaats voor de personeelsleden die willen werken, te blokkeren, fysiek of materieel geweld, van welke aard ook, tegen hen of de gebruikers te gebruiken, en het gebruik van de werkmiddelen en de infrastructuur te verhinderen.

B.27.2. In de memorie van toelichting werd dat verbod als volgt verantwoord :

« De dienst kan niet efficiënt georganiseerd worden als sommige personeelsleden zich schuldig maken aan feitelijkheden ten aanzien van hun collega's, gebruikers of werkmiddelen. Daarom legt het wetsontwerp de personeelsleden uitdrukkelijk op om het verlenen van de gewaarborgde dienst niet te belemmeren en verwijst het uitdrukkelijk naar de onwettelijke gedragingen die het meest van aard zijn om de dienstverlening te belemmeren. Dergelijke gedragingen werden reeds gesanctioneerd in de rechtspraak. Voorts bestraft artikel 406 van het Strafwetboek diegene die kwaadwillig het verkeer op de spoorweg belemmert » (*Parl. St.*, Kamer, 2016-2017, DOC 54-2650/001, p. 10).

In haar advies over het voorontwerp van wet dat de bestreden wet is geworden, heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State opgemerkt :

« Ook het dispositief van het ontworpen artikel 153*bis*, § 5, van de wet van 23 juli 1926 leidt tot een grotere inmenging van het voorontwerp van wet in de uitoefening van het recht op collectieve actie als ondersteuning van het recht op het collectief onderhandelen, doordat de stakers daarbij verplicht worden zich ervan te onthouden de toegang tot de werkplaats te blokkeren voor de personeelsleden die willen werken alsook het gebruik van de werkmiddelen en de infrastructuur te beperken, te weten *in concreto* door, zelfs vreedzame, stakersposten te organiseren.

[...]

De onbeperkte verplichting om zich ervan te onthouden, zelfs vreedzame stakersposten uit te zetten teneinde de niet-stakers - en in voorkomend geval de gebruikers van de Spoorwegen - de toegang te beletten tot de werkplaats en tot de werkmiddelen, leidt [...] tot een vergroting van de beperking die zo al opgelegd wordt aan het recht op collectieve actie doordat het personeelslid verplicht wordt zijn definitieve intentie om al dan niet deel te nemen aan de staking kenbaar te maken. Het spreekt voor zich dat een staking, per definitie, voor een stuk zinloos wordt en dus aan impact inboet als de stakers ten aanzien van de niet-stakers en zelfs van de gebruikers van de dienst geen enkele actie - zelfs geen sensibiliseringsactie - mogen voeren in verband [met] de gegrondheid van hun eisen » (*ibid.*, pp. 43-45).

In de memorie van toelichting werd bijgevolg dienaangaande daaraan toegevoegd :

« In antwoord op het advies van de Raad van State werd de uitdrukking ‘ het gebruik van de werkmiddelen en de infrastructuur beperken ’ vervangen door de uitdrukking ‘ het gebruik van de werkmiddelen en de infrastructuur verhinderen ’ en dit om te benadrukken dat het wetsontwerp de mogelijkheid voor de personeelsleden om vreedzame stakingspiketten of andere sensibiliseringsacties te organiseren, niet inperkt, op voorwaarde dat de toegang tot de werkmiddelen en de infrastructuur gegarandeerd wordt en dit omwille van evidente veiligheidsredenen » (*ibid.*, p. 20).

B.28. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat het bij de voormelde bepaling vastgelegde verbod betrekking heeft op de maatregelen die tot doel hebben het verstrekken van het aangepaste vervoersaanbod te belemmeren, hetgeen het blokkeren van de toegang tot de arbeidsplaatsen, van de werkmiddelen en van de infrastructuur inhoudt, alsook op de gewelddaden tegen de personeelsleden die willen werken of tegen de gebruikers, maar dat het geen afbreuk doet aan de mogelijkheid om vreedzame stakingsposten of andere vreedzame bewustmakingsacties te organiseren.

Dat verbod is relevant ten aanzien van de in B.1.2 vermelde doelstellingen, aangezien het tot doel heeft het verstrekken van een aangepast vervoersaanbod in geval van staking mogelijk te maken.

B.29. Hoewel het, zoals de verzoekende partijen aanvoeren, eigen is aan de staking dat de normale werking van de betrokken onderneming wordt verstoord, neemt zulks niet weg dat het bij de bestreden wet ingevoerde mechanisme tot doel heeft het verstrekken van een aangepast vervoersaanbod mogelijk te maken, rekening houdend met de beschikbare personeelsleden die op vrijwillige basis ervoor hebben gekozen niet deel te nemen aan de staking, binnen een openbare dienst die van primordiaal belang is, zoals het personenvervoer per spoor. In die context is een verbod om de werking van de vervoersinfrastructuur te blokkeren of te belemmeren een relevante maatregel om het nagestreefde doel te verwezenlijken.

Het in artikel 153/1, § 5, van de wet van 23 juli 1926 vervatte verbod verhindert de stakende werknemers niet om vreedzame stakingsposten te organiseren, teneinde de andere werknemers ervan te overtuigen zich bij de aan de gang zijnde stakingsactie aan te sluiten. Daarenboven kunnen de vakorganisaties zich inzetten om de personeelsleden die tot de essentiële operationele beroepscategorieën behoren, ervan te overtuigen zich tot 72 uur vóór de stakingsdag bij de staking aan te sluiten.

B.30. Bijgevolg brengt het verbod om het verstrekken van het aangepaste vervoersaanbod te belemmeren geen onevenredige inmenging in de rechten van de betrokken werknemers met zich mee.

B.31. Onder voorbehoud van hetgeen is vermeld in B.29, zijn het tweede middel in de zaak nr. 6988 en het eerste middel in de zaak nr. 6990 niet gegrond in zoverre zij betrekking hebben op het verbod om het verstrekken van het aangepaste vervoersaanbod te belemmeren.

Wat betreft de in artikel 23 van de Grondwet vastgelegde standstill-verplichting (eerste middel in de zaak nr. 6988 en tweede middel in de zaak nr. 6990)

B.32.1. De verzoekende partij in de zaak nr. 6988 leidt een eerste middel af uit de schending van artikel 23 van de Grondwet door artikel 2 van de bestreden wet, in zoverre het een minimale stakingsaanzeggingstermijn van acht werkdagen invoert die de vakorganisaties vóór elke staking binnen de spoorwegen in acht dienen te nemen, terwijl het beginsel en de termijn van de stakingsaanzegging voorheen het voorwerp uitmaakten van een *gentlemen's agreement*, zonder bindende waarde, die tussen de representatieve werkgeversorganisaties en de representatieve vakorganisaties werd gesloten. Volgens haar doet de bestreden bepaling, door een essentieel element van de collectieve actie uit te sluiten van de collectieve onderhandelingen, afbreuk aan het recht op collectief onderhandelen.

B.32.2. De verzoekende partijen in de zaak nr. 6990 leiden een tweede middel af uit de schending, door de artikelen 2 tot 4 van de bestreden wet, van artikel 23 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 6 van het herziene Europees Sociaal Handvest, met de artikelen 3, 8, 10 en 11 van het Verdrag nr. 87 van de IAO, met artikel 4 van het Verdrag nr. 98 van de IAO, met artikel 5 van het Verdrag nr. 154 van de IAO, met artikel 11 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met artikel 8 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, met artikel 22 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, alsook met de algemene beginselen van rechtszekerheid en gewettigd vertrouwen in het bestuur en de *standstill*-verplichting. Volgens de verzoekende partijen brengen de bestreden bepalingen een aanzienlijke en onverantwoorde achteruitgang in de bescherming van het recht op collectief onderhandelen met zich mee.

Het middel bestaat uit drie onderdelen, die respectievelijk betrekking hebben op : de verplichting voor bepaalde personeelsleden om uiterlijk 72 uur vóór het begin van de staking hun definitieve intentie mee te delen of zij al dan niet eraan deelnemen, op straffe van een tuchtsanctie, en het aan de personeelsleden opgelegde verbod om het verstrekken van het aangepaste vervoersaanbod te belemmeren (eerste onderdeel); het bepalen van de betrokken beroepscategorieën in overleg en na advies van het sturingscomité, zonder precisering met betrekking tot de wijze waarop met dat advies rekening zal worden gehouden (tweede onderdeel); de minimale stakingsaanzeggingstermijn van acht werkdagen (derde onderdeel).

B.33. Artikel 23, tweede lid en derde lid, 1°, van de Grondwet bevat een *standstill*-verplichting die eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau van het recht op collectief onderhandelen dat wordt geboden door de van toepassing zijnde wetgeving, in aanzienlijke mate vermindert zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang.

Zonder dat het nodig is na te gaan of de bestreden bepalingen een aanzienlijke achteruitgang van het beschermingsniveau van het recht op collectief onderhandelen inhouden, volstaat het vast te stellen dat de maatregelen die bij de bestreden wet zijn ingevoerd teneinde de continuïteit van de dienstverlening inzake personenvervoer per spoor in geval van staking te organiseren, rekening houdend met de beschikbare personeelsleden, steunen op motieven van algemeen belang, vermeld in B.8.

De toetsing van de bestreden bepalingen aan de andere bepalingen die in het tweede middel in de zaak nr. 6990 zijn vermeld, leidt niet tot een andere conclusie.

B.34. Het eerste middel in de zaak nr. 6988 en het tweede middel in de zaak nr. 6990 zijn niet gegrond.

Wat betreft het wettigheidsbeginsel (derde middel in de zaak nr. 6990)

B.35. Het derde middel in de zaak nr. 6990 heeft betrekking op de schending, door de artikelen 2 tot 4 van de bestreden wet, van de artikelen 10, 11, 23, 26 en 27 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 33, 37, 105, 106 en 108 van de Grondwet, met artikel 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met artikel 1 van het Twaalfde Aanvullend Protocol bij het voormelde Verdrag, met artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (lees : Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten), alsook met het wettigheidsbeginsel.

Volgens de verzoekende partijen heeft de wetgever het wettigheidsbeginsel geschonden dat in de in het middel aangehaalde bepalingen is vastgelegd, in zoverre hij geen essentiële aspecten van de bestreden wet heeft geregeld (sancties, nadere regels om de intentieverklaringen mee te delen, behandeling van de verklaringen), en een te ruime delegatie aan de directies van de spoorwegmaatschappijen heeft verleend.

B.36. Het middel heeft in essentie betrekking op de schending van het wettigheidsbeginsel. Zoals in B.10 tot B.13 is vermeld, betreffen de bekritiseerde delegaties de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan het onderwerp door de wetgever werd aangegeven en zijn zij bestaanbaar met het wettigheidsbeginsel.

B.37. Het derde middel in de zaak nr. 6990 is niet gegrond.

Wat betreft het wettigheidsbeginsel en het recht op eerbiediging van het privéleven (vierde middel in de zaak nr. 6990)

B.38. Het vierde middel in de zaak nr. 6990 is afgeleid uit de schending, door de artikelen 2 tot 4 van de bestreden wet, van de artikelen 10, 11 en 22 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 33, 37, 105, 106 en 108 van de Grondwet, met de artikelen 8 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met artikel 1 van het Twaalfde Aanvullend Protocol bij het voormelde Verdrag, met artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (lees : Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten), met artikel 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, met artikel 16, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, met artikel 9 van de verordening (EU) nr. 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 « betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) » (hierna : de AVG), alsook met het wettigheidsbeginsel.

Volgens de verzoekende partijen schenden de bestreden bepalingen het wettigheidsbeginsel dat inzake het recht op eerbiediging van het privéleven van toepassing is, aangezien zij een mechanisme van intentieverklaring invoeren dat de verwerking van persoonsgegevens vereist, zonder de essentiële aspecten ervan te regelen en waarbij aan de raad van bestuur van HR Rail veel vrijheid wordt gelaten om de nadere regels inzake de intentieverklaring vast te stellen en te beslissen over het gebruik dat van de aldus verzamelde gegevens zal worden gemaakt (eerste onderdeel). Zij schenden eveneens artikel 9 van de AVG aangezien de wetgever zich niet op een reden van zwaarwegend algemeen belang kan beroepen en aangezien de bestreden wetgeving niet voorziet in passende en specifieke maatregelen ter bescherming van de rechten van de betrokken personen (tweede onderdeel).

B.39. Uit het verzoekschrift blijkt dat het eerste onderdeel van het middel uitsluitend betrekking heeft op de formele wettigheidsvereiste die in artikel 22 van de Grondwet inzake het recht op eerbiediging van het privéleven is vervat. Het Hof beperkt zijn onderzoek bijgevolg in die mate.

B.40.1. Artikel 22 van de Grondwet bepaalt :

« Ieder heeft recht op eerbiediging van zijn privéleven en zijn gezinsleven, behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden door de wet bepaald.

De wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel waarborgen de bescherming van dat recht ».

B.40.2. Artikel 9 van de AVG heeft betrekking op de verwerking van bijzondere categorieën van persoonsgegevens :

« 1. Verwerking van persoonsgegevens waaruit ras of etnische afkomst, politieke opvattingen, religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen, of het lidmaatschap van een vakbond blijken, en verwerking van genetische gegevens, biometrische gegevens met het oog op de unieke identificatie van een persoon, of gegevens over gezondheid, of gegevens met betrekking tot iemands seksueel gedrag of seksuele gerichtheid zijn verboden.

2. Lid 1 is niet van toepassing wanneer aan een van de onderstaande voorwaarden is voldaan :

a) de betrokkene heeft uitdrukkelijke toestemming gegeven voor de verwerking van die persoonsgegevens voor een of meer welbepaalde doeleinden, behalve indien in Unierecht of lidstatelijk recht is bepaald dat het in lid 1 genoemde verbod niet door de betrokkene kan worden opgeheven;

b) de verwerking is noodzakelijk met het oog op de uitvoering van verplichtingen en de uitoefening van specifieke rechten van de verwerkingsverantwoordelijke of de betrokkene op het gebied van het arbeidsrecht en het socialezekerheids- en socialebeschermingsrecht, voor zover zulks is toegestaan bij Unierecht of lidstatelijk recht of bij een collectieve overeenkomst op grond van lidstatelijk recht die passende waarborgen voor de grondrechten en de fundamentele belangen van de betrokkene biedt;

c) de verwerking is noodzakelijk ter bescherming van de vitale belangen van de betrokkene of van een andere natuurlijke persoon indien de betrokkene fysiek of juridisch niet in staat is zijn toestemming te geven;

d) de verwerking wordt verricht door een stichting, een vereniging of een andere instantie zonder winstoogmerk die op politiek, levensbeschouwelijk, godsdienstig of vakbondsgebied werkzaam is, in het kader van haar gerechtvaardigde activiteiten en met passende waarborgen, mits de verwerking uitsluitend betrekking heeft op de leden of de voormalige leden van de instantie of op personen die in verband met haar doeleinden regelmatig contact met haar onderhouden, en de persoonsgegevens niet zonder de toestemming van de betrokkenen buiten die instantie worden verstrekt;

e) de verwerking heeft betrekking op persoonsgegevens die kennelijk door de betrokkene openbaar zijn gemaakt;

f) de verwerking is noodzakelijk voor de instelling, uitoefening of onderbouwing van een rechtsvordering of wanneer gerechten handelen in het kader van hun rechtsbevoegdheid;

g) de verwerking is noodzakelijk om redenen van zwaarwegend algemeen belang, op grond van Unierecht of lidstatelijk recht, waarbij de evenredigheid met het nagestreefde doel wordt gewaarborgd, de wezenlijke inhoud van het recht op bescherming van persoonsgegevens wordt geëerbiedigd en passende en specifieke maatregelen worden getroffen ter bescherming van de grondrechten en de fundamentele belangen van de betrokkene;

h) de verwerking is noodzakelijk voor doeleinden van preventieve of arbeidsgeneeskunde, voor de beoordeling van de arbeidsgeschiktheid van de werknemer, medische diagnoses, het verstrekken van gezondheidszorg of sociale diensten of behandelingen dan wel het beheren van gezondheidszorgstelsels en -diensten of sociale stelsels en diensten, op grond van Unierecht of lidstatelijk recht, of uit hoofde van een overeenkomst met een gezondheidswerker en behoudens de in lid 3 genoemde voorwaarden en waarborgen;

i) de verwerking is noodzakelijk om redenen van algemeen belang op het gebied van de volksgezondheid, zoals bescherming tegen ernstige grensoverschrijdende gevaren voor de gezondheid of het waarborgen van hoge normen inzake kwaliteit en veiligheid van de gezondheidszorg en van geneesmiddelen of medische hulpmiddelen, op grond van Unierecht of lidstatelijk recht waarin passende en specifieke maatregelen zijn opgenomen ter bescherming van de rechten en vrijheden van de betrokkene, met name van het beroepsgeheim;

j) de verwerking is noodzakelijk met het oog op archivering in het algemeen belang, wetenschappelijk of historisch onderzoek of statistische doeleinden overeenkomstig artikel 89, lid 1, op grond van Unierecht of lidstatelijk recht, waarbij de evenredigheid met het nagestreefde doel wordt gewaarborgd, de wezenlijke inhoud van het recht op bescherming van persoonsgegevens wordt geëerbiedigd en passende en specifieke maatregelen worden getroffen ter bescherming van de grondrechten en de belangen van de betrokkene.

3. De in lid 1 bedoelde persoonsgegevens mogen worden verwerkt voor de in lid 2, punt h), genoemde doeleinden wanneer die gegevens worden verwerkt door of onder de verantwoordelijkheid van een beroepsbeoefenaar die krachtens Unierecht of lidstatelijk recht of krachtens door nationale bevoegde instanties vastgestelde regels aan het beroepsgeheim is gebonden, of door een andere persoon die eveneens krachtens Unierecht of lidstatelijk recht of krachtens door nationale bevoegde instanties vastgestelde regels tot geheimhouding is gehouden.

4. De lidstaten kunnen bijkomende voorwaarden, waaronder beperkingen, met betrekking tot de verwerking van genetische gegevens, biometrische gegevens of gegevens over gezondheid handhaven of invoeren ».

B.41.1. Wat het eerste onderdeel betreft, sluit de in artikel 22 van de Grondwet vervatte formele wettigheidsvereiste niet elke delegatie uit.

B.41.2. Doordat artikel 22 van de Grondwet aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven, waarborgt het aan elke burger dat geen enkele inmenging in dat recht kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering.

Een delegatie aan een gedecentraliseerde openbare instelling die aan een bestuurlijk toezicht en aan een rechterlijke toetsing is onderworpen is evenwel niet in strijd met het wettigheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgesteld.

B.41.3. Zoals in B.11.3 is vermeld, heeft de wetgever niet alleen het doel van de delegatie, maar ook de essentiële elementen ervan vastgesteld. De wetgever kent aan de raad van bestuur van HR Rail immers de bevoegdheid toe om de concrete nadere regels inzake de mededeling van de verklaringen te bepalen, maar hij voert ook de voorafgaande vormvereiste in die het advies van het sturingscomité is, en bepaalt dat die verklaringen vertrouwelijk worden behandeld, met als enig doel de dienst te organiseren op basis van de beschikbare personeelsleden op de stakingsdag. Daaruit volgt dat de bestreden bepaling bestaanbaar is met de in artikel 22 van de Grondwet neergelegde formele wettigheidsvereiste.

B.42. Wat het tweede onderdeel betreft, zonder dat het nodig is zich uit te spreken over de vraag of de in het kader van de uitvoering van de bestreden wet verzamelde gegevens al dan niet een gevoelig karakter in de zin van artikel 9, lid 1, van de AVG hebben, volstaat het vast te stellen dat het verzamelen van dergelijke gegevens « noodzakelijk [is] om redenen van zwaarwegend algemeen belang », overeenkomstig artikel 9, lid 2, g), van de AVG, namelijk de organisatie van een aangepast vervoersaanbod in geval van staking.

In dat verband voorziet de bestreden wet uitdrukkelijk erin dat de intentieverklaringen vertrouwelijk worden behandeld, met als enig doel de dienst te organiseren op basis van de beschikbare personeelsleden op de stakingsdag. De raad van bestuur van HR Rail dient daarenboven de concrete nadere regels inzake de mededeling van de intentieverklaringen te bepalen, na advies van het sturingscomité, zoals in B.11.2 is vermeld. Het betreft passende en specifieke maatregelen ter bescherming van de grondrechten van de betrokken personen, in de zin van artikel 9, lid 2, g), van de AVG. Daarenboven, aangezien daarover niets in de bestreden wet staat, zijn de gewone waarborgen inzake bescherming van persoonsgegevens, en met name de AVG, van rechtswege van toepassing. Daaruit vloeit voort dat de bestreden wet geen afbreuk doet aan het recht op eerbiediging van het privéleven en aan het recht op bescherming van persoonsgegevens van de betrokken personen.

B.43. Het vierde middel in de zaak nr. 6990, in de twee onderdelen ervan, is niet gegrond.

Wat betreft het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie (vijfde middel in de zaak nr. 6990)

B.44. Het vijfde middel in de zaak nr. 6990 heeft betrekking op de schending, door de artikelen 2 tot 4 van de bestreden wet, van de artikelen 10, 11, 23, 26 en 27 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 11 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met artikel 1 van het Twaalfde Aanvullend Protocol bij het voormelde Verdrag, met artikel 6 van het herziene Europees Sociaal Handvest, met artikel 8 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, met de artikelen 22 en 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, met de artikelen 3, 8, 10 en 11 van het Verdrag nr. 87 van de IAO, met artikel 4 van het Verdrag nr. 98 van de IAO, met artikel 5 van het Verdrag nr. 154 van de IAO, alsook met het wettigheidsbeginsel.

Het eerste onderdeel heeft betrekking op het verschil in behandeling tussen de personeelsleden die zich op een stakingsdag aandienen op de arbeidsplaats, naargelang zij hun intentie om te werken al dan niet hadden aangekondigd. De eerstgenoemden hebben de waarborg dat zij kunnen werken, terwijl de laatstgenoemden worden gelijkgesteld met stakende personeelsleden en zich blootstellen aan een tuchtsanctie.

Het tweede onderdeel heeft betrekking op de identieke behandeling van, enerzijds, de personeelsleden die hun intentie om deel te nemen aan de staking hebben meegedeeld en die zich op de dag van de staking aandienen op hun arbeidsplaats en, anderzijds, diegenen die hun intentie om niet deel te nemen aan de staking hebben meegedeeld en die zich op de dag van de staking niet aandienen op hun arbeidsplaats, in zoverre die twee categorieën zich blootstellen aan een tuchtsanctie.

Het derde onderdeel heeft betrekking op het verschil in behandeling tussen, enerzijds, de personeelsleden die meer dan 72 uur vóór het einde van de aanzegging de beslissing hebben genomen om deel te nemen aan de staking en die aan de beoogde intentieverklaring hebben kunnen voldoen en, anderzijds, diegenen die minder dan 72 uur vóór het einde van de aanzegging de beslissing hebben genomen om deel te nemen aan de staking en die bijgevolg niet aan de intentieverklaring hebben kunnen voldoen. Enkel de eerstgenoemden kunnen hun stakingsrecht vrij uitoefenen, terwijl de laatstgenoemden zich blootstellen aan een tuchtsanctie.

Het vierde onderdeel heeft betrekking op het verschil in behandeling tussen, enerzijds, de directieleden van de vennootschappen « Infrabel » en « NMBS » die zitting hebben in de Nationale Paritaire Commissie en, anderzijds, de vertegenwoordigers van de vakorganisaties die eveneens zitting erin hebben, in zoverre de eerste van die categorieën de operationele beroepscategorieën bepaalt die essentieel worden geacht, terwijl de laatste categorie enkel een advies geeft in het kader van het sturingscomité.

Het vijfde onderdeel heeft betrekking op het verschil in behandeling tussen, enerzijds, de leden van de raad van bestuur van HR Rail en, anderzijds, de vertegenwoordigers van de vakorganisaties die zitting hebben in de Nationale Paritaire Commissie en in het sturingscomité, in zoverre de eerste categorie de concrete nadere regels inzake de mededeling van de intentieverklaringen bepaalt, terwijl de laatste categorie enkel een advies kan geven in het kader van het sturingscomité.

Het zesde onderdeel heeft betrekking op het verschil in behandeling onder de personeelsleden, naargelang hun functie al dan niet wordt geacht tot een operationele beroepscategorie te behoren die essentieel is om een aangepast vervoersaanbod aan de gebruikers te verstrekken bij een staking, aangezien die categorieën bij de bestreden wet niet op objectieve wijze worden bepaald.

Het zevende onderdeel heeft betrekking op het verschil in behandeling onder de personeelsleden die deel uitmaken van een essentiële beroepscategorie, naargelang hun aanwezigheid op de bepaalde stakingsdag al dan niet wordt verwacht, en die dan minder dan 72 uur vóór de staking ter vervanging worden opgeroepen krachtens de regelgeving die eigen is aan de Spoorwegen, in zoverre de eerste categorie haar stakingsrecht kan uitoefenen, terwijl dat aan de laatste wordt ontzegd, aangezien zij niet meer op geldige wijze een intentieverklaring kan indienen.

Het achtste onderdeel heeft betrekking op het verschil in behandeling onder de gebruikers van de spoorwegen, naargelang zij al dan niet de vervoersplannen kunnen genieten die tijdens stakingsdagen zijn opgesteld, in zoverre enkel de eerste categorie haar recht op mobiliteit kan uitoefenen, terwijl dat aan de laatste wordt ontzegd.

De verzoekende partijen in de zaak nr. 6990 doen gelden dat de aangeklaagde verschillen in behandeling en identieke behandelingen niet redelijk verantwoord zijn.

B.45. Uit het verzoekschrift blijkt dat het middel uitsluitend betrekking heeft op de bestaanbaarheid van artikel 4 van de bestreden wet met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie. Het Hof beperkt zijn onderzoek bijgevolg in die mate.

B.46. Wat de eerste drie onderdelen betreft, zijn de aangeklaagde verschillen in behandeling en de aangeklaagde identieke behandeling redelijk verantwoord. Het is immers relevant erin te voorzien dat de personeelsleden die niet de verplichtingen naleven die de bestreden wet te hunnen laste legt, het voorwerp van een tuchtsanctie kunnen uitmaken, en niet de personeelsleden die wel aan die verplichtingen voldoen.

B.47. Wat het vierde en het vijfde onderdeel betreft, zijn de aangeklaagde verschillen in behandeling redelijk verantwoord door de verschillende positie van de vergeleken organen. Door geen medezeggenschapsbevoegdheid te verlenen aan de vertegenwoordigers van de vakorganisaties die zitting hebben in de Nationale Paritaire Commissie, maar door hun de mogelijkheid te bieden om via het sturingscomité een advies te doen gelden, heeft de wetgever niet zonder redelijke verantwoording gehandeld, zoals in B.18.5 is vermeld.

B.48. Wat het zesde onderdeel betreft, berust het aangeklaagde verschil in behandeling op een objectief criterium, namelijk het essentiële karakter van de functie die de personeelsleden uitoefenen ten aanzien van het verstrekken van een aangepast vervoersaanbod aan de gebruikers bij een staking. Dat criterium is relevant, gelet op de nagestreefde doelstellingen en, in het bijzonder, de bedoeling van de wetgever om de continuïteit van de openbare dienstverlening inzake vervoer per spoor in geval van staking te verzekeren, op basis van de beschikbare personeelsleden. Het verschil in behandeling brengt daarenboven geen onevenredige gevolgen met zich mee, zoals in B.18 is vermeld.

B.49. Wat het zevende onderdeel betreft, dient te worden vastgesteld dat de verplichting tot voorafgaande verklaring enkel van toepassing is op de personeelsleden die tot de essentiële operationele beroepscategorieën behoren en van wie de aanwezigheid op de bepaalde stakingsdag wordt verwacht. Daaruit vloeit voort dat de personeelsleden die tot de essentiële operationele beroepscategorieën behoren en van wie de aanwezigheid op de bepaalde stakingsdag niet wordt verwacht, het recht behouden om zich bij de stakingsactie aan te sluiten, zoals in B.18.3 is vermeld. Het aangeklaagde verschil in behandeling is dus onbestaande.

B.50. Wat het achtste onderdeel betreft, vloeit het aangeklaagde verschil in behandeling onvermijdelijk voort uit de omstandigheid dat het vervoersaanbod in geval van staking wordt verminderd, zodat bepaalde gebruikers het vervoersaanbod niet kunnen genieten. Dat verschil in behandeling is niet toe te schrijven aan de bestreden wet.

B.51. Het vijfde middel in de zaak nr. 6990, in de acht onderdelen ervan, is niet gegrond.

Om die redenen,

het Hof

- vernietigt de woorden « al dan niet » in artikel 153/1, § 3, vijfde lid, van de wet van 23 juli 1926 « betreffende de NMBS en het personeel van de Belgische Spoorwegen », zoals ingevoegd bij artikel 4 van de wet van 29 november 2017 « betreffende de continuïteit van de dienstverlening inzake personenvervoer per spoor in geval van staking »;

- onder voorbehoud van hetgeen is vermeld in B.29, verwerpt de beroepen voor het overige.

Aldus gewezen in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 14 mei 2020.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

F. Daoût