

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS  
DE BELGIQUE

21 octobre 2019

**PROPOSITION DE LOI**

**modifiant l'article 406  
du Code pénal  
en vue de sauvegarder  
le droit de grève**

(déposée par M. Nabil Boukili et consorts)

BELGISCHE KAMER VAN  
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

21 oktober 2019

**WETSVOORSTEL**

**tot wijziging van artikel 406  
van het Strafwetboek  
met het oog op het vrijwaren  
van het stakingsrecht**

(ingediend door de heer Nabil Boukili c.s.)

**RÉSUMÉ**

*Cette proposition de loi précise que la disposition du Code pénal qui punit l'entrave méchante à la circulation ou le fait de rendre la circulation dangereuse ne peut être utilisée pour restreindre le droit de grève.*

**SAMENVATTING**

*Dit wetsvoorstel verduidelijkt dat de bepaling van het Strafwetboek dat het kwaadwillig belemmeren of gevaarlijk maken van verkeer bestraft niet kan gebruikt worden om het stakingsrecht in te perken.*

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
PS	: Parti Socialiste
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
CD&V	: Christen-Democratisch en Vlaams
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
sp.a	: socialistische partij anders
cdH	: centre démocrate Humaniste
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
INDEP-ONAFH	: Indépendant - Onafhankelijk

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

## DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

L'article 406 du Code pénal punit de différentes peines les personnes qui entravent méchamment la circulation ou la rendent dangereuse. Cet article se trouve dans le titre VIII (Des crimes et des délits contre les personnes), chapitre 1<sup>er</sup> (De l'homicide et de lésions corporelles volontaires de la torture, du traitement inhumain et du traitement dégradant) du Code pénal.

Une infraction à l'article 406 est qualifiée de crime, la forme la plus grave d'infraction dans le droit pénal belge. C'est la raison pour laquelle les peines prévues à l'article 406 sont très sévères. En 2018, cette disposition a encore été durcie en prévoyant la possibilité de prononcer la déchéance du droit de conduire à vie.

L'article 406 date du 19<sup>e</sup> siècle, lorsqu'il s'appliquait à juste titre uniquement à la circulation ferroviaire. Ce n'est qu'en 1963 qu'il a été étendu à la circulation routière. Les débats parlementaires de 1963 ont mis en garde contre la possibilité d'utiliser cet article pour réprimer des actions de grève. À la Chambre des représentants, le ministre a reconnu qu'il ne pouvait pas être utilisé dans ce contexte (*Doc. parl.*, Chambre, 1961-62, 0424/002):

“Le gouvernement déclare de la manière la plus explicite qu'il n'entend toucher ni au droit de grève, ni au libre exercice de ce droit.”

“Il ne paraît pas sage de réprimer des manifestations passives, telles que celles où des manifestants pacifistes s'asseyaient sur une voie publique.”

“Tel n'est pas le cas de ceux qui, faisant partie d'un piquet de grève ou participant à une manifestation même interdite (...).”

Cette interprétation a encore été confirmée ultérieurement par le ministre de la Justice (voir *Q. et R. Chambre*, 1996-97, 23 juin 1997, 87, 11953 (*Q. n° 495 de L. SUYKENS*) et *Q. et R. Chambre* 2015-16, 28 décembre, 056, 79, (*Q. n° 120 de Ph. GOFFIN*)).

Nous constatons toutefois que le ministère public a récemment poursuivi des personnes pour avoir bloqué la voie publique dans le cadre d'actions de grève.

Cela s'est produit une première fois à la suite de l'établissement d'un barrage filtrant sur la E313, au cours duquel des tracts étaient distribués sur la situation dans

## TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Artikel 406 van het Strafwetboek bestraft met verschillende strafmaten personen die kwaadwillig het verkeer belemmeren of gevaarlijk maken. Dit artikel bevindt zich in titel VIII (misdaden en wanbedrijven tegen personen), hoofdstuk I (opzettelijk doden, opzettelijk toebrengen van lichamelijk letsel, foltering, onmenselijke behandeling en ontorende behandeling).

Een inbreuk op artikel 406 wordt als een misdaad gekwalificeerd, de meest ernstigste vorm van misdrijven in het Belgische strafrecht. Daarom zijn de straffen in artikel 406 zeer streng. In 2018 werd het nog aangescherpt door de mogelijkheid te voorzien om een levenslang rijverbod uit te spreken.

Het artikel 406 dateert uit de 19de eeuw, toen het terecht enkel voor spoorwegen gold. Pas in 1963 werd het uitgebreid naar autowegen. Tijdens de parlementaire discussies in 1963 werd uitdrukkelijk gewaarschuwd tegen de mogelijkheid om dit artikel te gebruiken tegen stakingsacties. In de Kamer van volksvertegenwoordigers erkende de minister dat het in die context niet mocht worden gebruikt (*Parl. St. Kamer* 1961-62, 0424/002):

“De regering verklaart op de meest uitdrukkelijke wijze noch aan het stakingsrecht noch aan de vrije uitoefening van dit recht te willen raken.”

“Het lijkt niet aangewezen passieve betogingen te beteugelen, zoals degene, waarbij pacifistische betogers op de openbare weg gaan neerzitten.”

“Dit is niet het geval voor diegenen die deel uitmaken van een stakingspost of deelnemen aan een betoging, zelfs wanneer die verboden is (...).”

Deze interpretatie werd naderhand nog verschillende malen bevestigd door de minister van Justitie (zie *Vr. en Antw. Kamer* 1996-97, 23 juni 1997, 87, 11953 (*Vr. nr. 495 L. SUYKENS*) en *Vr. en Antw. Kamer* 2015-16, 28 december, 056, 79, (*Vr. nr. 120 Ph. GOFFIN*)).

Toch zien we dat het openbaar ministerie recent is overgegaan tot de vervolging van mensen die de openbare weg hebben geblokkeerd in het kader van stakingsacties.

Een eerste keer gebeurde dit naar aanleiding van een filterblokkade op de E313 waar flyers werden uitgedeeld over de situatie in de bouwsector.

le secteur de la construction. Le 28 octobre 2004, la cour d'appel d'Anvers a acquitté le secrétaire syndical qui avait organisé cette action. La cour a souligné que l'article 406 suppose qu'il y ait une entrave "méchante" à la circulation. Le secrétaire syndical ayant fait usage de ses droits fondamentaux, cette intention méchante n'était pas prouvée. À cet égard, la cour s'est référée à la clause d'exclusion prévue dans le Code pénal pour les infractions terroristes. Interprétées au sens large, ces infractions pourraient en effet également s'appliquer aux actions sociales. C'est la raison pour laquelle le législateur exclut les personnes qui font usage de leurs droits fondamentaux du champ d'application de ces dispositions pénales.

Le ministère public a procédé, une deuxième fois, à des poursuites à la suite de la grève interprofessionnelle organisée le 24 juin 2016 contre la politique du gouvernement, en particulier pour protester contre les mesures en matière de pensions. À cette occasion, quelques voies d'accès ont été coupées au port d'Anvers, une zone totalement dépourvue d'écoles ou d'hôpitaux et où l'action visait uniquement à causer des préjudices économiques, afin que les entreprises mettent la pression sur le gouvernement. Une action identique a également déjà été menée dans le passé, sans pour autant déboucher sur des poursuites judiciaires.

Le 29 juin 2018, l'intéressé a pourtant été condamné par le tribunal correctionnel d'Anvers. Le 26 juin 2019, cette condamnation a été confirmée par la cour d'appel d'Anvers.

La présente proposition de loi a pour objet de lever tous les doutes dans la situation juridique actuelle en mentionnant explicitement que les personnes qui participent à des actions sociales ne peuvent pas être poursuivies sur la base de l'article 406. La clarté et la sécurité juridique seront ainsi considérablement accrues. De la sorte, on en revient aussi à l'objectif initial de l'article, tel qu'il a été expressément prévu en 1963.

Cet article est également modifié afin de protéger toutes sortes d'actions menées par des citoyens et des travailleurs. Il suffit de songer aux parents qui mènent des actions en faveur de la qualité de l'air ou de la sécurité routière ou encore aux pacifistes. Ils occupent chaque fois – brièvement en général – la voie publique afin de donner plus de poids à leurs revendications et d'envoyer un signal clair. Ce n'est souvent qu'à ce moment-là que le monde politique se montre disposé à engager une concertation.

Op 28 oktober 2004 sprak het hof van beroep in Antwerpen de vakbondssecretaris die deze actie had georganiseerd vrij. Het hof benadrukte dat artikel 406 veronderstelt dat men het verkeer "kwaadwillig" belemmert. Aangezien de vakbondssecretaris gebruik maakte van zijn fundamentele rechten, was die kwaadwilligheid niet bewezen. Het Hof verwees daarbij naar de uitsluitingsclausule die in het Strafwetboek bestaat voor terroristische misdrijven. Als men dat misdrijf ruim interpreteert, zou dat immers ook kunnen toegepast worden op sociale actie. Vandaar dat de wetgever personen die gebruik maken van hun fundamentele rechten uitsluit van het toepassingsgebied van deze strafbepalingen.

Een tweede keer ging het openbaar ministerie tot vervolging over naar aanleiding van een interprofessionele staking van 24 juni 2016 tegen het regeringsbeleid, in het bijzonder om te protesteren tegen de maatregelen inzake pensioenen. Op dat ogenblik werden enkele toegangswegen tot de Antwerpse haven afgezet, waar geen scholen of ziekenhuizen te bespeuren zijn en enkel economische schade werd nagestreefd zodat de bedrijven druk zouden zetten op de overheid. Een identieke actie werd ook in het verleden al gevoerd, zonder dat daar een gerechtelijke vervolging uit voortvloeide.

Op 29 juni 2018 werd de betrokkene toch veroordeeld door de correctionele rechtbank in Antwerpen. Op 26 juni 2019 bevestigde het hof van beroep te Antwerpen deze veroordeling.

Het doel van dit wetsvoorstel is alle twijfel in de huidige juridische toestand weg te nemen, door expliciet te vermelden dat mensen die deelnemen aan sociale acties niet kunnen vervolgd worden op basis van artikel 406. Dit biedt veel meer duidelijkheid en rechtszekerheid. Zo wordt ook teruggekeerd naar de oorspronkelijke bedoeling van het artikel, zoals expliciet werd gesteld in 1963.

De aanpassing van dit artikel is ook om allerlei acties van burgers en werknemers te beschermen. Denk maar aan de ouders die opkomen voor gezonde lucht, voor verkeersveiligheid of vredesactivisten. Telkens bezetten zij – meestal kortstondig – de openbare weg om hun eisen kracht bij te zetten en een duidelijk signaal uit te zenden. Vaak is het ook pas dan dat het beleid zich bereid toont om in overleg te gaan.

De telles actions font dès lors partie intégrante de la démocratie. Il faut éviter à tout prix qu'elles puissent faire l'objet de poursuites pénales.

Une condamnation (potentielle) dissuade et intimide également les personnes qui ne font qu'exercer leurs droits fondamentaux. Il est de jurisprudence constante de la Cour européenne des droits de l'homme que les droits fondamentaux doivent pouvoir être exercés sans qu'il ne faille craindre des poursuites. La présente proposition de loi vise dès lors à aligner la législation belge sur la Convention européenne des droits de l'homme et sur son interprétation par la Cour européenne des droits de l'homme.

Une telle clause d'exception existe en outre également pour d'autres dispositions pénales, à savoir pour l'organisation criminelle (article 324*bis*, § 2, du Code pénal) et le terrorisme (article 141*ter* du Code pénal), qui, si elles étaient interprétées de manière large, pourraient également s'appliquer aux actions sociales. Cette clause d'exception a été insérée simultanément à l'insertion de ces infractions dans le Code pénal belge, à savoir en 1999 et en 2003.

## COMMENTAIRE DES ARTICLES

### Article 2

Cet article ajoute dans l'article 406 du Code pénal une clause d'exception qui prévoit clairement que ledit article ne peut pas être invoqué pour entraver l'exercice de droits ou libertés fondamentaux, tels que le droit de grève.

Dergelijke acties vormen dan ook een inherent onderdeel van de democratie. Er moet ten alle prijze vermeden worden dat deze acties strafrechtelijk kunnen worden vervolgd.

Een (potentiële) veroordeling heeft ook een ontradend en intimiderend effect op mensen die niets anders doen dan hun fundamentele rechten uitoefenen. Het is constante rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens dat fundamentele rechten moeten kunnen worden uitgeoefend zonder dat men moet vrezen voor vervolging. Dit wetsvoorstel wil dan ook de Belgische wetgeving in lijn brengen met het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de interpretatie daarvan door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.

Een gelijkaardige uitzonderingsclausule bestaat bovendien ook voor andere strafbepalingen, met name voor criminele organisatie (artikel 324*bis*, § 2, Strafwetboek) en terrorisme (artikel 141*ter* Strafwetboek) die als men ze ruim interpreteert ook zouden kunnen toegepast worden op sociale actie. Deze uitzonderingsclausule werd ingevoegd op hetzelfde ogenblik dat deze misdrijven in het Belgische Strafwetboek werden ingevoerd: in 1999 en 2003.

## ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

### Artikel 2

Dit artikel voegt een uitzonderingsclausule toe aan artikel 406 van het Strafwetboek, dat helder stelt dat het artikel niet kan aangegrepen worden als belemmering van fundamentele rechten of vrijheden, zoals het stakingsrecht.

Nabil BOUKILI (PVDA-PTB)  
 Gaby COLEBUNDERS (PVDA-PTB)  
 Nadia MOSCUFO (PVDA-PTB)  
 Marco VAN HEES (PVDA-PTB)  
 Raoul HEDEBOUW (PVDA-PTB)  
 Roberto D'AMICO (PVDA-PTB)  
 Maria VINDEVOGHEL (PVDA-PTB)

**PROPOSITION DE LOI****Article 1<sup>er</sup>**

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

**Art. 2**

L'article 406 du Code pénal est complété par un alinéa 4 rédigé comme suit:

“Cet article ne peut être interprété comme visant à réduire ou entraver des droits ou libertés fondamentales tels que le droit de grève, la liberté de réunion et d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'y affilier pour la défense de ses intérêts, et le droit de manifester qui s'y rattache, la liberté d'expression, en particulier la liberté de la presse et la liberté d'expression dans d'autres médias, et tels que consacrés notamment par les articles 8 à 11 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.”.

2 juillet 2019

**WETSVOORSTEL****Artikel 1**

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

**Art. 2**

Artikel 406 van het Strafwetboek wordt aangevuld met een vierde lid, luidende:

“Dit artikel mag niet worden gelezen in die zin dat het een beperking of belemmering beoogt van rechten of fundamentele vrijheden, zoals het stakingsrecht, de vrijheid van vergadering en vereniging, waaronder het recht om, voor de verdediging van de eigen belangen, samen met anderen vakbonden op te richten dan wel zich erbij aan te sluiten, evenals het daarmee samenhangende recht van betoging, de vrijheid van meningsuiting, in het bijzonder de vrijheid van drukpers en de vrijheid van meningsuiting in andere media, en zoals onder meer verankerd in de artikelen 8 tot 11 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.”.

2 juli 2019

Nabil BOUKILI (PVDA-PTB)  
Gaby COLEBUNDERS (PVDA-PTB)  
Nadia MOSCUFO (PVDA-PTB)  
Marco VAN HEES (PVDA-PTB)  
Raoul HEDEBOUW (PVDA-PTB)  
Roberto D'AMICO (PVDA-PTB)  
Maria VINDEVOGHEL (PVDA-PTB)