



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 79.650/2/V
du 7 aout 2026

advies 79.650/2/V
van 7 augustus 2026

sur

over

une proposition de loi
‘modifiant la loi du
21 mars 1991 portant réforme
de certaines entreprises
publiques économiques en vue
d’instaurer un service garanti
au sein de l’entreprise
publique autonome skeyes’

een wetsvoorstel ‘tot wijziging
van de wet van 21 maart 1991
betreffende de hervorming van
sommige economische
overheidsbedrijven houdende
invoering van een
gegarandeerde dienstverlening
bij het autonome
overheidsbedrijf skeyes’

Le 26 juin 2026, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis dans un délai de trente jours prorogé de plein droit * jusqu'au 12 août 2026 sur une proposition de loi 'modifiant la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques en vue d'instaurer un service garanti au sein de l'entreprise publique autonome skeyes', déposée par M. Kjell VANDER ELST (*Doc. parl.*, Chambre, 2024-2025, n° 56-0782/001).

La proposition a été examinée par la deuxième chambre des vacations le 5 août 2026. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, président de chambre, Christine HOREVOETS et Dimitri YERNAULT, conseillers d'État, Philippe DE BRUYCKER, assesseur, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été rédigé par Yves CHAUFFOUREAUX, premier auditeur, et Aurore PERCY, auditrice, et présenté par Yves CHAUFFOUREAUX.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Patrick RONVAUX.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 7 août 2026.

*

* Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juin au 15 août.

Op 26 juni 2026 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen van rechtswege* verlengd tot 12 augustus 2026 een advies te verstrekken over een wetsvoorstel 'tot wijziging van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven houdende invoering van een gegarandeerde dienstverlening bij het autonome overheidsbedrijf skeyes', ingediend door de heer Kjell VANDER ELST (*Parl.St.*, Kamer, 2024-2025, nr.°56-0782/001).

Het voorstel is door de tweede vakantiekamer onderzocht op 5 augustus 2026. De kamer was samengesteld uit Patrick RONVAUX, kamervoorzitter, Christine HOREVOETS en Dimitri YERNAULT, staatsraden, Philippe DE BRUYCKER, assessor, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is opgesteld door Yves CHAUFFOUREAUX, eerste auditeur, en Aurore PERCY, auditeur en uitgebracht door Yves CHAUFFOUREAUX.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Patrick RONVAUX.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 7 augustus 2026.

*

* Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juni en 15 augustus.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite essentiellement son examen à la compétence de l'auteur de l'acte, au fondement juridique [‡] ainsi qu'à l'accomplissement des formalités prescrites, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées.

FORMALITÉS PRÉALABLES

La proposition relève des compétences de l'Autorité fédérale en matière de réglementation relative aux transports (article 6, § 4, 3^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles') ainsi qu'en matière de règles relatives à l'organisation et à la mise en œuvre de la sécurité de la circulation aérienne sur les aéroports régionaux et les aérodromes publics (article 6, § 4, 4^o, de la loi spéciale du 8 août 1980).

Conformément à l'article 6, § 4, 3^o et 4^o, et § 8, de la loi spéciale du 8 août 1980, elle doit dès lors être soumise à la procédure d'association des gouvernements de régions ¹.

EXAMEN DE LA PROPOSITION

1. La proposition tend à modifier l'article 171 de la loi du 21 mars 1991 'portant réforme de certaines entreprises publiques', pour y insérer la phrase suivante :

« Pour les missions de service public, le contrat de gestion fixe les prestations minimales devant être assurées en cas de grève annoncée ».

En application des articles 170 et 171 de la loi du 21 mars 1991, les « services publics » sont les services liés aux missions :

« 1^o d'assurer la sécurité de la navigation aérienne dans les espaces aériens dont l'État belge est responsable en vertu de la Convention relative à l'Aviation civile internationale du 7 décembre 1944, notamment son annexe 2, approuvée par la loi du 30 avril 1947, ou en vertu de tout autre accord international ;

2^o d'assurer à l'aéroport de Bruxelles-National le contrôle des mouvements des aéronefs en approche, à l'atterrissage, au décollage et sur les pistes et les voies de circulation, ainsi que le guidage des aéronefs sur les aires de trafic, et de continuer à assurer la sécurité du trafic aérien des aéroports et aérodromes publics régionaux conformément à l'accord de coopération conclu le 30 novembre 1989 avec les Régions ;

3^o de fournir aux services de police et d'inspection aéronautique et aéroportuaire des informations relatives aux aéronefs, à leur pilotage, à leurs mouvements et aux effets observables de ceux-ci ;

[...] ».

[‡] S'agissant d'une proposition de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

¹ Voir également l'article 97, § 1^{er}, du règlement de la Chambre.

2. Dans l'avis 64.117/1 donné le 11 octobre 2018 sur un avant-projet devenu la loi du 23 mars 2019 'concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire', la section de législation a rappelé les principes suivants :

« 11. Ainsi que le Conseil d'État, section de législation, l'a confirmé dans des avis antérieurs ², le droit de grève est expressément garanti, dans l'ordre juridique belge ³ sur le fondement de l'article 8, paragraphe 1, d), du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et de l'article 6, 4°, de la Charte sociale européenne révisée ⁴⁻⁵. Le droit de grève a par ailleurs été déduit, par la Cour européenne des droits de l'homme, de l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme ⁶. L'attention sera, le cas échéant, également attirée sur l'existence de l'article 28 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Des restrictions au droit de grève sont toutefois admissibles sur la base de l'article G de la Partie V de la Charte sociale européenne révisée, qui dispose ce qui suit :

'1. Les droits et principes énoncés dans la partie I, lorsqu'ils seront effectivement mis en œuvre, et l'exercice effectif de ces droits et principes, tel qu'il est prévu dans la partie II ⁷ ne pourront faire l'objet de restrictions ou limitations non spécifiées dans les parties I^{re} et II, à l'exception de celles prescrites par la loi et qui sont nécessaires, dans une société démocratique, pour garantir le respect des droits et des libertés d'autrui ou pour protéger l'ordre public, la sécurité nationale, la santé publique ou les bonnes mœurs.

2. Les restrictions apportées en vertu de la présente Charte aux droits et obligations reconnus dans celle-ci ne peuvent être appliquées que dans le but pour lequel elles ont été prévues'.

² *Note de bas de page 4 de l'avis cité* : Avis C.E. 39.942/AG du 18 avril 2006 sur une proposition de loi 'visant à garantir un service minimum dans le cadre des missions de service public et des missions d'intérêt général' de même que sur un amendement n° 1 à cette proposition (*Doc. parl.*, Chambre, 2003-2004, n° 51-604/3, 3-13) ; avis C.E. 52.360/AG du 6 novembre 2013 sur une proposition d'ordonnance 'modifiant l'ordonnance du 19 juillet 1990 portant création de l'Agence Bruxelles-Propreté en vue d'instaurer un service d'urgence d'enlèvement des immondices en cas de conflit social au sein de Bruxelles-Propreté' ; avis C.E. 61.570/4 du 14 juin 2017 sur un avant-projet devenu la loi du 29 novembre 2017 'relative à la continuité du service de transport ferroviaire de personnes en cas de grève'.

³ *Note de bas de page 5 de l'avis cité* : Sur la consécration du droit de grève dans la jurisprudence, voyez notamment : C.C., 6 avril 2000, n° 42/2000, B.7.1 et suiv. ; Cass., 21 décembre 1981, *Pas.*, 1982, I, p. 531 ; C.E., 22 mars 1995, n° 52.424 ; C.E., 3 décembre 2002, n° 113.168 ; C.E., 2 juin 2008, n° 185.075 ; C.E., 18 octobre 2011, n° 215.830 ; C.E., 6 novembre 2012, n° 221.273.

⁴ *Note de bas de page 6 de l'avis cité* : C'est dans ce cadre que le Comité européen des droits sociaux, à propos de la réclamation collective n° 59/2009, Confédération européenne des syndicats (CES)/ Centrale Générale des Syndicats Libéraux de Belgique (CGSLB)/ Confédération des Syndicats chrétiens de Belgique (CSC)/ Fédération Générale du Travail de Belgique (FGTB) c. Belgique, a estimé que « l'article 6, § 4, de la Charte révisée comprend non seulement le droit de cesser le travail, mais encore, entre autres, celui de participer à des piquets de grève » (Comité européen des droits sociaux, décision du 13 septembre 2011 sur le bien-fondé de la réclamation collective n° 59/2009 précitée, consultable sur www.coe.int. Voir également la résolution adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur cette réclamation (résolution CM/ResChS(2012)3).

⁵ *Note de bas de page 7 de l'avis cité* : Dans les limites fixées par son article 51, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne garantit, en son article 28, le droit de négociation et d'actions collectives dans les mêmes termes que l'article 6, 4°, de la Charte sociale européenne.

⁶ *Note de bas de page 8 de l'avis cité* : Cour eur. D.H., arrêt *Enerji Yapi-Yol Sen c. Turquie* du 21 avril 2009.

⁷ *Note de bas de page 9 de l'avis cité* : L'article 6 de la Charte sociale européenne figure dans la partie II de cette Convention.

L'article 8, paragraphe 2, du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels dispose que l'article 8 n'empêche pas de soumettre à des restrictions légales l'exercice de ces droits, tel le droit de grève, par les membres des forces armées, de la police ou de la fonction publique.

L'article 4 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels dispose en outre :

‘Les États parties au présent Pacte reconnaissent que, dans la jouissance des droits assurés par l'État conformément au présent Pacte, l'État ne peut soumettre ces droits qu'aux limitations établies par la loi, dans la seule mesure compatible avec la nature de ces droits et exclusivement en vue de favoriser le bien-être général dans une société démocratique’.

Il résulte de ces dispositions, spécialement de l'exigence selon laquelle les restrictions dans la jouissance ou l'exercice des droits consacrés par ces instruments nécessitent une ‘loi’⁸, que les textes de droit interne qui en constituent l'assise doivent avoir un caractère de clarté et de prévisibilité suffisant.

12. Il convient d'avoir égard, tant en ce qui concerne la détermination des contours du droit de grève qu'en ce qui concerne la question des limitations dont il peut faire l'objet, aux prises de position des organes qui, au sein de l'Organisation Internationale du Travail (O.I.T.), sont chargés du contrôle du respect des règles édictées par cette organisation internationale⁹, spécialement de la Convention n° 87 du 9 juillet 1948 ‘sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical’ et de la Convention n° 98 du 1^{er} juillet 1949 ‘concernant l'application des principes du droit d'organisation et de négociation collective’¹⁰.

13. La Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations de l'O.I.T. confirme que le droit de grève découle de la Convention internationale n° 87 mais également que ce droit n'est pas absolu et qu'il peut être exceptionnellement restreint, voire interdit :

‘127. Le droit de grève n'est pas absolu et peut être exceptionnellement restreint, voire interdit. Outre les forces armées et la police, dont les membres peuvent être exclus du champ d'application de la convention en général, d'autres restrictions au droit de grève peuvent viser : i) certaines catégories de fonctionnaires ; ii) les services essentiels au sens strict du terme ; ou iii) les situations de crise nationale ou locale aiguë, mais pour une durée limitée et uniquement dans la mesure nécessaire pour faire face à la situation. Dans ces cas,

⁸ Note de bas de page 10 de l'avis cité : Voir aussi l'article 11, paragraphe 2, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

⁹ Note de bas de page 11 de l'avis cité : On constate d'ailleurs que la Cour européenne des droits de l'homme fait souvent référence aux prises de position des organes de surveillance de l'O.I.T. lorsqu'il s'agit d'interpréter, dans le domaine des droits syndicaux, l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme (Cour eur. D.H., arrêt Wilson, National Union of Journalists et autres c. Royaume-Uni du 11 juillet 2002, § 48 ; arrêt Danilenkov et autres c. Fédération de Russie du 30 juillet 2009, § 123 ; arrêt Vördur Olafsson c. Islande du 27 avril 2010, § 53).

¹⁰ Note de bas de page 12 de l'avis cité : Ces organes sont le Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du B.I.T. et la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations de l'O.I.T. Les points de vue du Comité de la liberté syndicale se trouvent dans la sixième édition (2018) du « Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du B.I.T. », publié sous le titre « La Liberté syndicale. Compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale ». Il y sera fait référence, dans le présent avis, sous la dénomination : « *Compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale* », 6^e édition, 2018. En ce qui concerne la Commission d'experts de l'O.I.T., il est fait référence à l'« Étude d'ensemble sur les conventions fondamentales concernant les droits au travail à la lumière de la Déclaration de l'O.I.T. sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, 2008 – rapport III (partie 1b) », Conférence internationale du Travail, 101^e session, 2012, publiée sous le titre « Donner un visage humain à la mondialisation ». Il y sera fait référence, dans le présent avis, sous la dénomination « Commission d'experts de l'O.I.T., *Étude d'ensemble*, partie 1B, 2012 ».

des garanties compensatoires devraient être prévues pour les travailleurs ainsi privés du droit de grève' ¹¹.

Ainsi, à l'instar du Comité de la liberté syndicale, cette Commission admet que les États membres peuvent limiter ou exclure la liberté syndicale des 'fonctionnaires qui exercent des fonctions d'autorité au nom de l'État' ¹². Le Comité de la liberté syndicale fait également référence aux 'fonctionnaires agissant en tant qu'organe de la puissance publique' ¹³.

14. En ce qui concerne les restrictions au droit de grève qu'implique l'instauration d'un service minimum, les limites à ces restrictions ont été précisées par les organes précités de l'O.I.T. par le recours à la notion de 'service minimum', au sens spécifique qu'ils lui donnent.

Les avis du Conseil d'État résument l'interprétation donnée par ces organes comme suit ¹⁴.

'Le Comité de la liberté syndicale admet qu'un service minimum puisse être imposé, lors des grèves, lorsqu'il s'agit de prévenir les accidents et de garantir la sécurité des personnes et des installations (service minimum de sécurité). Si le but est d'assurer une certaine continuité de la production ou des activités de l'entreprise ou de l'institution touchée par la grève, le comité estime que le maintien d'un service minimum (de fonctionnement) ne devrait être requis que dans les cas suivants : 1) dans les services dont l'interruption risquerait de mettre en danger la vie, la sécurité ou la santé de la personne dans une partie ou dans l'ensemble de la population (services essentiels au sens strict du terme) ; 2) dans les services qui ne sont pas essentiels au sens strict du terme mais où des grèves d'une certaine ampleur et durée pourraient provoquer une crise grave aiguë menaçant les conditions normales d'existence de la population ; 3) dans les services publics d'importance primordiale'.

La Commission d'experts a circonscrit la possibilité d'un 'service minimum négocié' comme suit :

'136. Dans les situations où une limitation importante ou une interdiction totale de la grève n'apparaît pas justifiée et où, sans remettre en cause le droit de grève de la plus grande partie des travailleurs, il pourrait être envisagé d'assurer la satisfaction des besoins de base des usagers ou encore la sécurité ou le fonctionnement continu des installations, l'introduction d'un service minimum négocié, comme solution de rechange possible à une interdiction totale de la grève, pourrait être appropriée. De l'avis de la commission, le maintien de services minima en cas de grève ne devrait être possible que dans certaines situations, à savoir : i) dans les services dont l'interruption risquerait de mettre en danger la vie, la sécurité ou la santé de la personne dans une partie ou dans l'ensemble de la population (soit les services essentiels 'au sens strict du terme'); ii) dans les services qui ne sont pas essentiels au sens strict du terme, mais où les grèves d'une certaine ampleur et durée pourraient provoquer une crise aiguë menaçant les conditions normales d'existence de la population ; ou iii) dans les services publics d'importance primordiale.

¹¹ Note de bas de page 13 de l'avis cité : Commission d'experts de l'O.I.T., *Étude d'ensemble*, partie 1B, 2012, § 127.

¹² Note de bas de page 14 de l'avis cité : Commission d'experts de l'O.I.T., *Étude d'ensemble*, partie 1B, 2012, § 129.

¹³ Note de bas de page 15 de l'avis cité : *Compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale*, 6^e édition, 2018, § 779.

¹⁴ Note de bas de page 16 de l'avis cité : Voir les avis mentionnés au point 11. Ce résumé se fonde sur l'article de A. ODERO, B. GERNIGON et H. GUIDO, « Les principes de l'OIT sur le droit de grève », *Rev. b. dr. int.*, 2000/1, pp. 56 et 57, lequel article renvoie à son tour aux décisions du Comité de la liberté syndicale de l'O.I.T., qui se trouvent actuellement dans *Compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale*, 6^e édition, 2018, §§ 866 et suivants.

137. Un tel service devrait toutefois à tout le moins répondre à deux conditions : i) il devrait effectivement et exclusivement s'agir d'un service minimum, c'est-à-dire limité aux opérations strictement nécessaires pour que la satisfaction des besoins de base de la population ou des exigences minima du service soit assurée, tout en maintenant l'efficacité des moyens de pression ; ii) étant donné que ce système limite l'un des moyens de pression essentiels dont disposent les travailleurs pour défendre leurs intérêts, leurs organisations devraient pouvoir, si elles le souhaitent, participer à la définition de ce service tout comme les employeurs et les pouvoirs publics. En outre, un service minimum peut toujours être exigé, qu'il s'agisse ou non d'un service essentiel au sens strict du terme, afin d'assurer la sécurité des installations ou la maintenance de l'équipement' ¹⁵ ».

3. Dans le cadre de la convention n°87 de l'O.I.T. 'concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical' qui garantit également le droit de grève ¹⁶, le Comité de la liberté syndicale de l'O.I.T. estime que le contrôle aérien peut être considéré comme un « service essentiel » au sens strict du terme ¹⁷. Il précise que

« [l]e principe selon lequel le contrôle aérien est un service essentiel s'applique à toutes les grèves quelles que soient leurs formes – grève du zèle, grève perlée, déclaration fictive de maladie – car elles peuvent s'avérer aussi dangereuses qu'une grève ordinaire pour la vie, la sécurité personnelle ou la santé de tout ou partie de la population » ¹⁸,

et que

« [t]enant compte du fait que les services rendus par l'Institut national de météorologie et de géophysique sont essentiels pour que le contrôle du trafic aérien puisse être effectué dans des conditions de sécurité, il s'agit d'une institution dans laquelle des services minima peuvent être établis quand les travailleurs décident de recourir à la grève » ¹⁹.

4.1. En l'espèce, le texte proposé prévoit que le contrat de gestion détermine les « prestations minimales devant être assurées en cas de grève annoncée ». Les mots « prestations minimales » laissent entendre qu'il s'agit d'un véritable « service minimum » ²⁰, et qu'il pourrait être nécessaire, pour garantir la réalisation de ces prestations minimales, de réquisitionner des membres du personnel.

Les développements de la proposition énoncent cependant, notamment, ce qui suit :

« [...] il y a lieu de garantir la continuité des prestations d'intérêt public que la SNCB fournit à ses clients. La loi du 29 novembre 2017 relative à la continuité du service de transport ferroviaire de personnes en cas de grève a permis de résoudre ce problème.

¹⁵ Note de bas de page 17 de l'avis cité : Commission d'experts de l'O.I.T., *Étude d'ensemble*, partie IB, 2012, §§ 136-137.

¹⁶ Voir à ce sujet l'avis consultatif de la Cour internationale de justice du 21 mai 2026, *Droit de grève au regard de la Convention n°87 de l'OIT*.

¹⁷ Compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale, 6^e édition, 2018, § 840.

¹⁸ *Ibid.*, § 841.

¹⁹ *Ibid.*, § 902.

²⁰ Voir en ce sens, C.C., 14 mai 2020, n° 67/2020, B.7.

Il n'existe pas encore de réglementation similaire pour le contrôle aérien effectué par skeyes. La présente proposition de loi a donc pour objectif d'instaurer pour skeyes également ce type de système de continuité du service en cas de grève.

Nous soulignons que nous ne remettons pas en cause le droit de grève. [...] ».

Or, comme l'a constaté la Cour constitutionnelle, la loi du 29 novembre 2017 « ne garantit pas des prestations minimales en cas de grève, mais tend à organiser une offre de transport adaptée en fonction des effectifs disponibles »²¹. Il ne s'agit, dès lors, pas d'un « service minimum » au sens strict.

La portée de la proposition n'apparaît pas clairement, de sorte que deux hypothèses doivent être distinguées.

4.2. Si l'intention est de mettre en place un véritable service minimum, qui implique la réquisition de membres du personnel si les travailleurs non-grévistes sont trop peu nombreux pour garantir l'exécution des prestations définies comme « minimales », le texte proposé porte atteinte, dans sa substance, au droit de grève d'une partie des travailleurs. Or, les restrictions à ce droit fondamental doivent être prévues par la « loi »²², entendue comme un texte de droit interne ayant un caractère de clarté et de prévisibilité suffisant.

Dans l'avis 39.942/AG²³, l'assemblée générale de la section de législation avait observé, à propos des imprécisions du texte de loi instaurant un service minimum, ce qui suit :

« Il ne saurait être suppléé aux difficultés qui viennent d'être exposées par l'habilitation faite au Roi, à l'article 2, alinéa 2, de la proposition, de 'détermine[r] pour chacun des services concernés les modalités du service minimum'.

Dans l'ordre juridique belge, les éléments essentiels d'une réglementation doivent figurer dans une norme adoptée par le pouvoir législatif. Cette exigence est renforcée lorsque cette réglementation tend à limiter un droit fondamental.

Il appartient en conséquence au législateur lui-même d'apporter les précisions appelées par les observations qui précèdent, en ce qui concerne leurs éléments essentiels tout au moins ».

À fortiori, la fixation des éléments essentiels du service minimum dans le contrat de gestion n'est pas admissible.

²¹ *Ibidem*, B.17.

²² Voir en ce sens, les exigences émises par les organes de l'OIT à propos du service minimum telles qu'elles ont été rappelées par la Cour constitutionnelle :

« La commission souligne l'importance d'adopter des dispositions législatives expresses au sujet de la participation des organisations concernées à la définition des services minima. Par ailleurs, tout désaccord sur les services minima devrait être résolu non pas par les autorités gouvernementales, comme c'est le cas dans certains pays, mais par un organisme paritaire ou indépendant ayant la confiance des parties, appelé à statuer rapidement et sans formalisme sur les difficultés rencontrées et habilité à rendre des décisions exécutoires' (*ibidem*, n° 138) (voir aussi La liberté syndicale. Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT, cinquième édition (révisée), 2006, pp. 129-130, nos 610 et 612) », *Ibidem*, B.6.8.

²³ Avis 39.942/AG donné le 18 avril 2006 sur une proposition de loi « visant à garantir un service minimum dans le cadre des missions de service public et des missions d'intérêt général », *Doc. parl.*, Chambre, 2003-2004, n° 604/001, pp. 3-13., ainsi que sur l'amendement n° 1, *Doc. parl.*, Chambre, 2003-2004, n° 0604/002.

Or, d'une part, la proposition prévoit qu'un service minimum sera instauré pour l'ensemble des missions de service public de skeyes, à savoir toutes les missions visées à l'article 170, 1° à 3°, sans distinguer les missions qui n'entrent pas dans les catégories pour lesquelles le service minimum est admis, et d'autre part que les « prestations minimales » qui constituent le service minimum seront fixées dans le contrat de gestion.

Un tel procédé n'est pas admissible.

Par ailleurs, les développements de la proposition énoncent notamment :

« [l]es modalités de la mise en œuvre de ce service garanti seront néanmoins toujours fixées par les parties concluant le contrat de gestion, et seront soumises à la commission paritaire pour concertation ».

S'agissant d'une condition fixée par le Comité d'experts, la participation des organisations représentatives à la définition du service minimum doit, à tout le moins, être prévue dans la loi.

4.3. Si, au contraire, l'intention est uniquement de déterminer les prestations prioritaires, sans autoriser la réquisition de travailleurs, la proposition ne met pas en place un « service minimum ».

Dans ce cas, l'article 2 sera revu afin que la terminologie ne laisse pas entendre que certaines prestations doivent nécessairement être garanties en cas de grève, ce qui impliquerait, dans certains cas, la réquisition de membres du personnel alors que justement l'intention ne serait pas celle-là. Il s'agirait dès lors de remplacer les mots « prestations minimales » par les mots « prestations prioritaires ».

De plus, si les modalités de mise en œuvre du système envisagé impliquent des ingérences dans l'exercice de la liberté syndicale et du droit de négociation collective ²⁴, les auteurs de la proposition ne perdront pas de vue qu'une délégation n'est possible que si elle porte sur l'exécution de mesures dont le législateur doit avoir déterminé l'objet, compte tenu des dispositions constitutionnelles applicables (l'article 23, alinéas 2 et 3, 1°, s'agissant du droit à la négociation collective ainsi que les articles 26 et 27, s'agissant de la liberté syndicale), et qui répondent au respect du principe de proportionnalité ²⁵. Par ailleurs, les ingérences doivent être admissibles au regard des normes nationales et internationales qui garantissent les droits des travailleurs.

*

²⁴ À l'instar par exemple d'une règle qui imposerait la notification d'un préavis de grève dans un délai minimal.

²⁵ Voir, en ce sens, C.C., 14 mai 2020, n° 67/2020, B.9.1.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving zich, overeenkomstig artikel 84, § 3, van de gecoördineerde wetten, voornamelijk tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, de rechtsgrond[‡] en de vraag of de voorgeschreven vormvereisten zijn vervuld.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

Het voorstel valt onder de bevoegdheden van de federale overheid inzake reglementering van het vervoer (artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’) en inzake de regels betreffende de organisatie en de uitwerking van de veiligheid van het luchtverkeer op de regionale luchthavens en de openbare vliegvelden (artikel 6, § 4, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980).

Overeenkomstig artikel 6, § 4, 3° en 4°, en § 8, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 geldt dus de procedure volgens welke de gewestregeringen bij het uitwerken van het voorstel worden betrokken.¹

ONDERZOEK VAN HET VOORSTEL

1. Het voorstel beoogt artikel 171 van de wet van 21 maart 1991 ‘betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven’ te wijzigen door invoeging van de volgende zin:

“Voor de taken van openbare dienst worden binnen de beheersovereenkomst de minimaal uit te voeren prestaties bij aangekondigde stakingen vastgelegd.”

Met toepassing van de artikelen 170 en 171 van de wet van 21 maart 1991 zijn “openbare diensten” de diensten die met de volgende opdrachten verband houden:

“1° de veiligheid van het luchtverkeer waarborgen in het luchtruim waarvoor de Belgische Staat verantwoordelijk is krachtens de Overeenkomst betreffende de Internationale Burgerlijke Luchtvaart van 7 december 1944, inzonderheid bijlage 2, goedgekeurd bij wet van 30 april 1947, of krachtens enig ander internationaal akkoord;

2° op de luchthaven Brussel-Nationaal de bewegingen van de luchtvaartuigen controleren bij de nadering, de landing, het opstijgen en op de landingsen rolbanen, alsook de geleiding van de luchtvaartuigen op de platforms, en de veiligheid van het luchtverkeer blijven waarborgen op de gewestelijke openbare luchthavens en luchtvaarterreinen overeenkomstig het samenwerkingsakkoord dat op 30 november 1989 met de Gewesten is gesloten;

[‡] Aangezien het om een wetsvoorstel gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

¹ Zie ook artikel 97, § 1, van het reglement van de Kamer.

3° aan de politie-, luchtvaart- en luchthaveninspectie-diensten inlichtingen verschaffen betreffende de luchtvaartuigen, de besturing, de bewegingen en de waarneembare gevolgen ervan;

(...).”

2. In advies 64.117/1 van 11 oktober 2018 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 23 maart 2019 ‘betreffende de organisatie van de penitentiaire diensten en van het statuut van het penitentiair personeel’ heeft de afdeling Wetgeving op de volgende principes gewezen:

“11. Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, in eerdere adviezen heeft bevestigd,² is het [stakingsrecht] in de Belgische rechtsorde uitdrukkelijk gewaarborgd³ op basis van artikel 8, lid 1, d), van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten en van artikel 6, 4°, van het herziene Europees Sociaal Handvest.⁴⁻⁵ Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft het stakingsrecht overigens afgeleid uit artikel 11 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.⁶ Voor zover van toepassing, kan ook gewezen worden op artikel 28 van het Handvest van de Fundamentele Rechten van de Europese Unie.

Beperkingen van het stakingsrecht zijn evenwel aanvaardbaar op basis van artikel G van Deel V van het herziene Europees Sociaal Handvest, dat het volgende bepaalt:

‘1. Wanneer de in deel I genoemde rechten en beginselen en de in deel II⁷ geregelde onbelemmerde uitoefening en toepassing hiervan zijn verwezenlijkt, kunnen zij buiten de in deel I en deel II vermelde gevallen generlei beperkingen ondergaan, met uitzondering van die welke bij de wet zijn voorgeschreven en in een democratische samenleving noodzakelijk zijn voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen en voor de

² Voetnoot 4 van het geciteerde advies: Adv.RvS 39.942/AV van 18 april 2006 over een voorstel van wet ‘tot waarborging van een minimumdienstverlening in het raam van opdrachten van openbare dienst en taken van algemeen belang’ alsook over amendement nr. 1 bij dat voorstel (*Parl.St.* Kamer 2003-04, nr. 51-604/3, 3-13); adv.RvS 52.360/AV van 6 november 2013 over een voorstel van ordonnantie ‘tot wijziging van de ordonnantie van 19 juli 1990 houdende oprichting van het Gewestelijk Agentschap voor Netheid, teneinde een dringende dienst voor het ophalen van afval op te richten in geval van een sociaal conflict bij Net Brussel’; adv.RvS 61.570/4 van 14 juni 2017 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 29 november 2017 ‘betreffende de continuïteit van de dienstverlening inzake personenvervoer per spoor in geval van staking’.

³ Voetnoot 5 van het geciteerde advies: Over de vastlegging van het stakingsrecht in de rechtspraak, zie inzonderheid: GwH 6 april 2000, nr. 42/2000, B.7.1 e.v.; Cass. 21 december 1981, *Arr.Cass.* 1981 (82), 541; RvS 22 maart 1995, nr. 52.424; RvS 3 december 2002, nr. 113.168; RvS 2 juni 2008, nr. 185.075; RvS 18 oktober 2011, nr. 215.830; RvS 6 november 2012, nr. 221.273.

⁴ Voetnoot 6 van het geciteerde advies: Inzake de collectieve klacht nr. 59/2009, Europees Verbond van Vakverenigingen (EVV)/Algemene Centrale der Liberale Vakbonden van België (ACLVB)/Algemeen Christelijk Vakverbond (ACV)/Algemeen Belgisch Vakverbond (ABVV) t. België heeft het Europees Comité voor Sociale Rechten in dat kader het volgende geoordeeld: “l’article 6, § 4, de la Charte révisée comprend non seulement le droit de cesser le travail, mais encore, entre autres, celui de participer à des piquets de grève” (Europees Comité voor Sociale Rechten, beslissing van 13 september 2011 over de gegrondheid van de voornoemde collectieve klacht nr. 59/2009, te raadplegen op www.coe.int). Zie ook de resolutie die het Comité van Ministers van de Raad van Europa inzake deze klacht heeft aangenomen (resolutie CM/ResChS(2012)3).

⁵ Voetnoot 7 van het geciteerde advies: Artikel 28 van het Handvest van de Fundamentele Rechten van de Europese Unie waarborgt binnen de grenzen vastgesteld in artikel 51 ervan, het recht op collectieve onderhandelingen en collectieve actie in dezelfde bewoordingen als artikel 6, 4°, van het Europees Sociaal Handvest.

⁶ Voetnoot 8 van het geciteerde advies: EHRM 21 april 2009, arrest *Enerji Yapi-Yol Sen t. Türkiye*.

⁷ Voetnoot 9 van het geciteerde advies: Artikel 6 van het Europees Sociaal Handvest is opgenomen in deel II van dit Verdrag.

bescherming van de openbare orde, de nationale veiligheid, de volksgezondheid of de goede zeden.

2. De krachtens het onderhavige Handvest geoorloofde beperkingen op de daarin vermelde rechten en verplichtingen kunnen uitsluitend worden toegepast voor het doel waarvoor zij zijn bestemd.'

Artikel 8, lid 2, van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten bepaalt dat artikel 8 niet verhindert dat wettelijke maatregelen worden getroffen ter beperking van de uitoefening van de erin bedoelde rechten, zoals het stakingsrecht, door leden van de gewapende macht van de politie of van het ambtelijk apparaat van de Staat.

Artikel 4 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten bepaalt bovendien:

'De Staten die partij zijn bij dit Verdrag erkennen dat, wat het genot van de door de Staat overeenkomstig dit Verdrag verleende rechten betreft, de Staat deze rechten slechts mag onderwerpen aan bij de wet vastgestelde beperkingen en alleen voor zover dit niet in strijd is met de aard van deze rechten, en uitsluitend met het doel het algemeen welzijn in een democratische samenleving te bevorderen.'

Uit deze bepalingen, en inzonderheid uit het vereiste dat de beperkingen in het genot of de uitoefening van de rechten die door deze instrumenten vastgesteld zijn, een 'wet',⁸ noodzakelijk maken, volgt dat de bepalingen van het interne recht die er de grondslag van vormen, voldoende duidelijk en voorzienbaar moeten zijn.

12. Wat betreft zowel het bepalen van de grenzen van het stakingsrecht als de mogelijke beperkingen van dat recht, moet rekening worden gehouden met de standpunten van de organen die binnen de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) belast zijn met het toezicht op de naleving van de regels die deze internationale organisatie heeft uitgevaardigd,⁹ inzonderheid van verdrag nr. 87 van 9 juli 1948 'betreffende de syndicale vrijheid en de bescherming van het syndicaal recht' en van verdrag nr. 98 van 1 juli 1949 'betreffende de toepassing van de grondbeginselen in het recht van organisatie en collectief overleg'.¹⁰

⁸ Voetnoot 10 van het geciteerde advies: Zie ook artikel 11, lid 2, van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

⁹ Voetnoot 11 van het geciteerde advies: Overigens valt op te merken dat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens vaak verwijst naar de standpunten van de toezichthoudende organen van de IAO wanneer het erom gaat artikel 11 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens uit te leggen op het vlak van de vakbondsrechten (EHRM 11 juli 2002, Wilson, National Union of Journalists c.s. t. Verenigd Koninkrijk, § 48; 30 juli 2009, Danilenkov c.s. t. Russische Federatie, § 123; 27 april 2010, Vördur Olafsson t. IJsland, § 53).

¹⁰ Voetnoot 12 van het geciteerde advies: Die organen zijn het Comité voor vakbondsvrijheid van de raad van bestuur van het Internationaal Arbeidsbureau en de Commissie van deskundigen voor de toepassing van de conventies en aanbevelingen van de IAO

De standpunten van het Comité voor vakbondsvrijheid zijn te vinden in de zesde uitgave (2018) van de "Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT", gepubliceerd als "La Liberté syndicale. Compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale". In dit advies wordt daarnaar verwezen als "Compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale", 6^e uitgave, 2018. Wat betreft de Commissie van deskundigen van de IAO wordt verwezen naar de "Étude d'ensemble sur les conventions fondamentales concernant les droits au travail à la lumière de la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, 2008 – rapport III (partie 1b)", Internationale Arbeidsconferentie, 101^e zitting, 2012, gepubliceerd onder de titel "Donner un visage humain à la mondialisation". In dit advies wordt daarnaar verwezen als "Commissie van deskundigen van de IAO, Étude d'ensemble, deel 1B, 2012.

13. De Commissie voor deskundigen voor de toepassing van de conventies en aanbevelingen van de IAO bevestigt dat het stakingsrecht voortvloeit uit het Internationaal Verdrag nr. 87, maar ook dat dit recht niet absoluut is en uitzonderlijk kan worden beperkt en zelfs verboden:

‘127. Le droit de grève n’est pas absolu et peut être exceptionnellement restreint, voire interdit. Outre les forces armées et la police, dont les membres peuvent être exclus du champ d’application de la convention en général, d’autres restrictions au droit de grève peuvent viser: i) certaines catégories de fonctionnaires; ii) les services essentiels au sens strict du terme; ou iii) les situations de crise nationale ou locale aiguë, mais pour une durée limitée et uniquement dans la mesure nécessaire pour faire face à la situation. Dans ces cas, des garanties compensatoires devraient être prévues pour les travailleurs ainsi privés du droit de grève’.¹¹

Aldus aanvaardt deze Commissie, zoals ook het Comité voor vakbondsvrijheid, dat de lidstaten de vakbondsvrijheid kunnen beperken of uitsluiten, van ‘fonctionnaires ‘qui exercent des fonctions d’autorité au nom de l’État’’.¹² Het Comité voor vakbondsvrijheid verwijst eveneens naar de ‘fonctionnaires agissant en tant qu’organe de la puissance publique’.¹³

14. Met betrekking tot beperkingen van het stakingsrecht, veroorzaakt door het vaststellen van een minimumdienst, zijn de grenzen van de beperkingen van het stakingsrecht aangegeven door de voormelde organen van de IAO, die gewerkt hebben met het begrip ‘minimumdienst’, in de specifieke betekenis die ze eraan geven.

De interpretatie door deze organen is in de adviezen van de Raad van State als volgt samengevat:¹⁴

‘Le Comité de la liberté syndicale admet qu’un service minimum puisse être imposé, lors des grèves, lorsqu’il s’agit de prévenir les accidents et de garantir la sécurité des personnes et des installations (service minimum de sécurité). Si le but est d’assurer une certaine continuité de la production ou des activités de l’entreprise ou de l’institution touchée par la grève, le comité estime que le maintien d’un service minimum (de fonctionnement) ne devrait être requis que dans les cas suivants: 1) dans les services dont l’interruption risquerait de mettre en danger la vie, la sécurité ou la santé de la personne dans une partie ou dans l’ensemble de la population (services essentiels au sens strict du terme); 2) dans les services qui ne sont pas essentiels au sens strict du terme mais où des grèves d’une certaine ampleur et durée pourraient provoquer une crise grave aiguë menaçant les conditions normales d’existence de la population; 3) dans les services publics d’importance primordiale.’

¹¹ Voetnoot 13 van het geciteerde advies: Commissie van deskundigen van de IAO, Étude d’ensemble, deel 1B, 2012, § 127.

¹² Voetnoot 14 van het geciteerde advies: Commissie van deskundigen van de IAO, Étude d’ensemble, deel 1B, 2012, § 129.

¹³ Voetnoot 15 van het geciteerde advies: *Compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale*, 6^e uitgave, 2018, § 779.

¹⁴ Voetnoot 16 van het geciteerde advies: Zie de sub 11 vermelde adviezen. Deze samenvatting steunt op het artikel van A. ODERO, B. GERNIGON en H. GUIDO, “Les principes de l’OIT sur le droit de grève”, *Rev. b. dr. int.*, 2000/1, 56 en 57, dat op zijn beurt verwijst naar de beslissingen van het Comité voor vakbondsvrijheid van de IAO, thans terug te vinden in *Compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale*, 6^e uitgave, 2018, §§ 866 e.v.

Verder omschreef de Commissie van deskundigen de mogelijkheid van een ‘service minimum négocié’ als volgt:

‘136. Dans les situations où une limitation importante ou une interdiction totale de la grève n’apparaît pas justifiée et où, sans remettre en cause le droit de grève de la plus grande partie des travailleurs, il pourrait être envisagé d’assurer la satisfaction des besoins de base des usagers ou encore la sécurité ou le fonctionnement continu des installations, l’introduction d’un service minimum négocié, comme solution de rechange possible à une interdiction totale de la grève, pourrait être appropriée. De l’avis de la commission, le maintien de services minima en cas de grève ne devrait être possible que dans certaines situations, à savoir: i) dans les services dont l’interruption risquerait de mettre en danger la vie, la sécurité ou la santé de la personne dans une partie ou dans l’ensemble de la population (soit les services essentiels ‘au sens strict du terme’); ii) dans les services qui ne sont pas essentiels au sens strict du terme, mais où les grèves d’une certaine ampleur et durée pourraient provoquer une crise aiguë menaçant les conditions normales d’existence de la population; ou iii) dans les services publics d’importance primordiale.

137. Un tel service devrait toutefois à tout le moins répondre à deux conditions: i) il devrait effectivement et exclusivement s’agir d’un service minimum, c’est-à-dire limité aux opérations strictement nécessaires pour que la satisfaction des besoins de base de la population ou des exigences minima du service soit assurée, tout en maintenant l’efficacité des moyens de pression; ii) étant donné que ce système limite l’un des moyens de pression essentiels dont disposent les travailleurs pour défendre leurs intérêts, leurs organisations devraient pouvoir, si elles le souhaitent, participer à la définition de ce service tout comme les employeurs et les pouvoirs publics. En outre, un service minimum peut toujours être exigé, qu’il s’agisse ou non d’un service essentiel au sens strict du terme, afin d’assurer la sécurité des installations ou la maintenance de l’équipement’.¹⁵”

3. In het kader van IAO-verdrag nr. 87 ‘betreffende de syndicale vrijheid en de bescherming van het syndicaal recht’, waarin ook het stakingsrecht wordt gewaarborgd,¹⁶ meent het Comité voor vakbondsvrijheid van de IAO dat luchtverkeersleiding kan worden beschouwd als een “essentiële dienst” in de strikte betekenis van het woord.¹⁷ Het stelt het volgende:

“Le principe selon lequel le contrôle aérien est un service essentiel s’applique à toutes les grèves quelles que soient leurs formes – grève du zèle, grève perlée, déclaration fictive de maladie – car elles peuvent s’avérer aussi dangereuses qu’une grève ordinaire pour la vie, la sécurité personnelle ou la santé de tout ou partie de la population”,¹⁸

alsook:

“Tenant compte du fait que les services rendus par l’Institut national de météorologie et de géophysique sont essentiels pour que le contrôle du trafic aérien puisse être effectué dans des conditions de sécurité, il s’agit d’une institution dans laquelle des

¹⁵ Voetnoot 17 van het geciteerde advies: Commissie van deskundigen van de IAO, Étude d’ensemble, deel IB, 2012, § 136-137.

¹⁶ Zie hierover het advies van het Internationaal Gerechtshof van 21 mei 2026, *Droit de grève au regard de la Convention n°87 de l’OIT*.

¹⁷ Compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale, zesde uitgave, 2018, § 840.

¹⁸ *Ibidem*, § 841.

services minima peuvent être établis quand les travailleurs décident de recourir à la grève.”¹⁹

4.1. *In casu* voorziet de voorgestelde tekst dat het beheerscontract “de minimaal uit te voeren prestaties bij aangekondigde stakingen” vastlegt. De woorden “minimaal uit te voeren prestaties” doen veronderstellen dat het om een echte “minimale dienstverlening” gaat²⁰ en dat het mogelijk nodig is personeelsleden op te vorderen om die minimaal uit te voeren prestaties te kunnen realiseren.

In de toelichting op het voorstel staat echter het volgende:

“(…) de continuïteit van de prestaties van openbaar belang die de NMBS aan haar klanten levert [moet worden] gewaarborgd (…). Met de wet van 29 november 2017 betreffende de continuïteit van de dienstverlening inzake personenvervoer per spoor in geval van staking werd hiervoor een oplossing geboden.

Voor de luchtverkeersleiding van skeyes bestaat een dergelijke regeling nog niet. Dit wetsvoorstel heeft dus tot doel om ook voor skeyes een dergelijk systeem van continuïteit van de dienstverlening bij stakingen in te voeren.

Wij beklemtonen dat het stakingsrecht niet ter discussie staat (…).”

Zoals het Grondwettelijk Hof heeft vastgesteld, waarborgt de wet van 29 november 2017 echter “geen minimumprestaties in geval van staking, maar strekt zij ertoe een aangepast vervoersaanbod op basis van de beschikbare personeelsleden te organiseren”.²¹ Het gaat dan ook niet om een “minimale dienstverlening” in de strikte zin van het woord.

De strekking van het voorstel is niet duidelijk, zodat men twee gevallen dient te onderscheiden.

4.2. Indien men een echte minimale dienstverlening wenst in te voeren, hetgeen betekent dat personeelsleden worden opgevorderd als er te weinig werkwilligen aanwezig zijn om de prestaties te kunnen verrichten die als “minimaal” zijn aangemerkt, maakt de voorgestelde tekst wezenlijk inbreuk op het stakingsrecht van een deel van de werknemers. Beperkingen van dat grondrecht moeten echter worden voorzien door de “wet”,²² zijnde een internrechtelijke tekst die voldoende duidelijkheid en voorzienbaarheid biedt.

¹⁹ *Ibidem*, § 902.

²⁰ Zie in die zin GwH 14 mei 2020, nr. 67/2020, B.7.

²¹ *Ibidem*, B.17.

²² Zie in die zin de vereisten die de organen van de IAO aan de minimale dienstverlening hebben gesteld, en die door het Grondwettelijk Hof als volgt in herinnering zijn gebracht:

“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)” (*ibidem*, B.6.8).

De algemene vergadering van de afdeling Wetgeving heeft in advies 39.942/AV het volgende opgemerkt over onduidelijkheden in een wettekst waarbij een minimale dienstverlening werd ingevoerd:²³

“De moeilijkheden die hiervoren uiteengezet zijn, kunnen niet worden verholpen door de bevoegdheid die bij artikel 2, tweede lid, van het voorstel aan de Koning wordt opgedragen om ‘voor elk van de desbetreffende diensten [te bepalen] hoe de minimale dienstverlening concreet wordt ingevuld’.

In de Belgische rechtsorde moeten de essentiële aspecten van een regeling voorkomen in een norm die door de wetgevende macht is aangenomen. Dat vereiste geldt des te meer wanneer die regeling ertoe strekt een fundamenteel recht in te perken.

Bijgevolg dient de wetgever zelf de preciseringen aan te brengen die op grond van de bovenstaande opmerkingen vereist zijn, op zijn minst wat de essentiële aspecten ervan betreft.”

Het is *a fortiori* niet aanvaardbaar dat de essentiële aspecten van de minimale dienstverlening in het beheerscontract worden vastgelegd.

Enerzijds echter voorziet het voorstel in de invoering van een minimale dienstverlening voor alle openbardienstopdrachten van skeyes, te weten alle opdrachten bedoeld in artikel 170, 1° tot 3°, en voorziet het geen aparte regeling voor opdrachten die niet onder de minimale dienstverlening vallen. Anderzijds bepaalt het dat de “minimaal uit te voeren prestaties” die de minimale dienstverlening uitmaken, in het beheerscontract worden vastgelegd.

Een dergelijke werkwijze is niet aanvaardbaar.

Bovendien staat in de toelichting op het voorstel met name het volgende te lezen:

“De invulling van de gegarandeerde dienstverlening blijft evenwel onverminderd voorbehouden aan de partijen die het beheerscontract sluiten en zal voor overleg aan het paritair comité worden voorgelegd.”

Aangezien het gaat om een voorwaarde die is vastgesteld door het expertencomité, moet op zijn minst in de wet worden vastgelegd dat de representatieve organisaties worden betrokken bij het bepalen van de minimale dienstverlening.

4.3. Als men daarentegen enkel de prioritaire prestaties wenst te bepalen, zonder dat men het mogelijk wil maken dat werknemers worden opgevorderd, voert het voorstel geen “minimale dienstverlening” in.

²³ Advies 39.942/AV van 18 april 2006 over een voorstel van wet ‘tot waarborging van een minimumdienstverlening in het raam van opdrachten van openbare dienst en taken van algemeen belang’, *Parl.St.* Kamer 2003-04, nr. 604/1, 3-13, alsook over amendement nr. 1, *Parl.St.* Kamer 2003-04, nr. 604/2.

In dat geval moet artikel 2 worden herzien zodat de terminologie niet de indruk wekt dat bepaalde prestaties hoe dan ook moeten worden gewaarborgd in geval van staking, hetgeen in sommige gevallen zou impliceren dat personeelsleden worden opgevorderd terwijl dat juist niet de bedoeling zou zijn. Men zou dan de woorden “minimaal uit te voeren prestaties” moeten vervangen door de woorden “prioritaire prestaties”.

Indien de uitvoeringsmodaliteiten van de beoogde regeling inmengingen inhouden in de uitoefening van de vakbondsvrijheid en het recht op collectieve onderhandelingen,²⁴ mogen de indieners van het voorstel bovendien niet uit het oog verliezen dat een delegatie alleen mogelijk is indien ze betrekking heeft op de uitvoering van maatregelen waarvan de wetgever het doel moet hebben vastgesteld, rekening houdend met de toepasselijke grondwettelijke bepalingen (artikel 23, tweede en derde lid, 1°, in verband met het recht op collectieve onderhandelingen, en de artikelen 26 en 27 in verband met de vakbondsvrijheid), en die in overeenstemming zijn met het evenredigheidsbeginsel.²⁵ Bovendien moeten de inmengingen toelaatbaar zijn in het licht van de nationale en internationale normen die de rechten van werknemers waarborgen.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Patrick RONVAUX

²⁴ Zoals bijvoorbeeld een regel die stelt dat een stakingsaanzegging binnen een minimale termijn moet worden gedaan.

²⁵ Zie in die zin GwH 14 mei 2020, nr. 67/2020, B.9.1.