



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 78.743/4
du 18 février 2026

advies 78.743/4
van 18 februari 2026

sur

over

un avant-projet de loi
‘modifiant la loi du
23 juillet 1926 relative à la
SNCB et au personnel des
Chemins de fer belges, en ce
qui concerne la modernisation
de la gestion du personnel des
Chemins de fer belges’

een voorontwerp van wet ‘tot
wijziging van de wet van
23 juli 1926 betreffende de
NMBS en het personeel van de
Belgische spoorwegen,
betreffende de modernisering
van het personeelsbeheer van
de Belgische Spoorwegen’

Le 24 décembre 2025, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Mobilité, du Climat et de la Transition environnementale à communiquer un avis dans un délai de soixante jours sur un avant-projet de loi 'modifiant la loi du 23 juillet 1926 relative à la SNCB et au personnel des Chemins de fer belges, en ce qui concerne la modernisation de la gestion du personnel des Chemins de fer belges'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 18 février 2026. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, président, Patrick RONVAUX, président de chambre, Géraldine ROSOUX, conseiller d'État, Christian BEHRENDT, assesseur, et Béatrice DRAPIER FACCO, greffier.

Le rapport a été présenté par Yves CHAUFFOUREAUX, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 18 février 2026.

*

Op 24 december 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Mobiliteit, Klimaat en Ecologische Transitie verzocht binnen een termijn van zestig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'tot wijziging van de wet van 23 juli 1926 betreffende de NMBS en het personeel van de Belgische spoorwegen, betreffende de modernisering van het personeelsbeheer van de Belgische Spoorwegen'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 18 februari 2026. De kamer was samengesteld uit Bernard BLERO, kamervoorzitter, voorzitter, Patrick RONVAUX, kamervoorzitter, Géraldine ROSOUX, staatsraad, Christian BEHRENDT, assessor, en Béatrice DRAPIER FACCO, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Yves CHAUFFOUREAUX, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 18 februari 2026.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^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.

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET ET CONFORMITÉ AUX NORMES SUPÉRIEURES

1.1. Comme l'indique la demande d'avis, l'avant-projet poursuit principalement les trois objectifs suivants :

1^o transférer à Infrabel et à la SNCB certaines compétences en matière de gestion du personnel des Chemins de fer belges actuellement exercées par HR Rail, concernant notamment la sélection, le recrutement et la formation transversale du personnel mis à la disposition d'Infrabel et de la SNCB, la détermination de la politique RH ¹ et la mise en place d'un service pour la prévention et la protection au travail (chapitres 3 et 5) ; HR Rail conservant toutefois l'exercice de ces compétences pour le personnel nécessaire à l'exécution de ses propres missions et restant l'employeur juridique de l'ensemble du personnel des Chemins de fer belges ² ;

2^o généraliser le recrutement contractuel à partir du 1^{er} juin 2026 (chapitre 4) ;

3^o introduire un mécanisme dit d'« escalation » (chapitre 6) permettant à Infrabel, à la SNCB et à HR Rail « d'éviter les blocages dans la concertation sociale », tant pour la fixation ou la modification du statut du personnel, du statut syndical, de la réglementation du personnel en matière de « Prestations et repos » ou d'une convention de mise à disposition du personnel (article 11), que pour la conclusion de conventions collectives qui règlent les relations individuelles et collectives avec les membres du personnel contractuel (article 12) et l'établissement et la modification du règlement de travail (article 14).

1.2. La mise en œuvre du mécanisme d'escalation entraîne une diminution des droits des membres du personnel des Chemins de fer belges en matière de concertation sociale.

Dans sa rédaction actuelle, l'article 75 de la loi du 23 juillet 1926 'relative à la SNCB et au personnel des Chemins de fer belges' dispose en effet, pour ce qui concerne le personnel statutaire :

« Chaque proposition portant fixation ou modification du statut du personnel, du statut syndical ou de réglementation du personnel en matière de 'Prestations et repos' est

[‡] S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

¹ Cette notion est définie à l'article 21 de la loi du 23 juillet 1926.

² Comme l'explique le rapport au Roi accompagnant la publication de l'arrêté royal du 11 décembre 2013 'relatif au personnel des Chemins de fer belges' :

« Infrabel et la (nouvelle) SNCB ne sont pas l'employeur juridique du personnel qui est mis à leur disposition ; elles doivent être considérées comme l'employeur de fait de ce personnel étant donné qu'elles exercent l'autorité patronale exclusive sur ce personnel. Elles doivent également être considérées comme l'employeur économique de ce personnel étant donné qu'elles assument la charge financière de l'emploi, comme stipulé à l'article 72, § 3, à insérer dans la loi du 23 juillet 1926, comme énoncé ci-dessous » (*Moniteur belge*, 16 décembre 2013, 2^e éd., p. 98889).

soumise pour négociation à la Commission paritaire nationale, conformément au statut du personnel.

Chaque proposition visée à l'alinéa 1^{er} fait l'objet d'une procédure de négociation au sein de la Commission paritaire nationale au terme de laquelle celle-ci statue à la majorité des deux tiers des voix exprimées.

Chaque réglementation ainsi votée par la Commission paritaire nationale lie le conseil d'administration de HR Rail qui arrête la modification ».

Pour ce qui concerne le personnel contractuel, l'article 77 dispose également :

« § 1^{er}. Il peut être conclu au sein de la Commission paritaire nationale, à la majorité des deux tiers des voix exprimées, des conventions collectives qui règlent les relations individuelles et collectives avec les membres du personnel non statutaire.

§ 2. Les conventions collectives conclues au sein de la Commission paritaire nationale lient Infrabel, la SNCB et HR Rail, les membres du personnel non statutaire de HR Rail, qu'ils soient ou non mis à la disposition d'Infrabel ou de la SNCB, ainsi que les organisations syndicales.

§ 3. Les conventions collectives sont numérotées, enregistrées auprès de HR Rail et mises par HR Rail à la disposition des membres du personnel non statutaire qui en font la demande ».

Selon le commentaire des articles 11 et 12 de l'avant-projet ³, leur auteur entend, à l'avenir, permettre aux trois sociétés des Chemins de fer belges de passer outre à l'échec d'une seconde négociation au sein du Comité de pilotage ⁴ visé aux articles 123 à 126 de la loi du 23 juillet 1926, elle-même consécutive à l'absence de décision de la Commission paritaire nationale, en saisissant un organe *ad hoc*, appelé « comité d'escalation » statuant à la majorité simple et dans lequel la représentation syndicale est minorisée ⁵.

1.3. Le droit à la négociation collective fait partie des droits économiques et sociaux garantis par l'article 23, alinéa 3, 1^o, de la Constitution. Ce droit découle de la liberté d'association, protégée par l'article 27 de la Constitution, l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme, les articles 5 et 6 de la Charte sociale européenne révisée, l'article 28 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, l'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, ainsi que par les Conventions de l'Organisation internationale du Travail n° 87 sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, n° 98 sur le droit d'organisation et de négociation collective et n° 154 sur la négociation collective ⁶.

Comme l'a rappelé la Cour constitutionnelle :

³ Auxquels renvoie le commentaire de l'article 14, qui vise à insérer dans la loi du 23 juillet 1926 un nouvel article 77/1, concernant la procédure d'élaboration de règlement du travail.

⁴ Dans le rapport au Roi accompagnant la publication de l'arrêté royal du 11 décembre 2013 'relatif au personnel des Chemins de fer belges', ce comité fait l'objet du commentaire suivant :
« Le Comité de Pilotage est constitué comme un forum où les dirigeants des sociétés et des organisations syndicales se rencontrent concernant des affaires ponctuelles » (*Moniteur belge*, 16 décembre 2013, 2^e éd., p. 98886).

⁵ Voir l'observation 2.2.

⁶ Voir notamment C.C., 26 juillet 2017, n° 101/2017, B.13.1 et suivants, et C.C., 14 mai 2020, n° 67/2020, B.6.6 à B.6.8.

« L'article 23, alinéas 2 et 3, 1^o, de la Constitution contient une obligation de *standstill* qui interdit au législateur compétent de réduire significativement le degré de protection du droit de négociation collective offert par la législation applicable, sans qu'existent pour ce faire des motifs d'intérêt général »⁷.

Selon la jurisprudence récente de la Cour, l'interdiction de recul significatif déduite de l'obligation de *standstill* est liée à l'absence de justification raisonnable. Pour être admissible au regard de l'obligation de *standstill*, le recul opéré, s'il s'avère significatif, doit poursuivre un objectif légitime et être proportionné au regard de cet objectif.

1.4. En ce que l'avant-projet vise à compléter, pour la modification des réglementations visées à l'article 75 de la loi du 23 juillet 1926, le système actuel de négociation collective exigeant une décision arrêtée à la majorité qualifiée des deux tiers des membres par un nouveau système permettant de passer outre à une absence d'accord au sein de la Commission paritaire nationale, il emporte un recul significatif dans la protection du droit de négociation collective au sens de l'article 23 de la Constitution.

Son admissibilité au regard de l'article 23 de la Constitution doit être examinée de façon distincte selon qu'il concerne la fixation et la modification de la réglementation de base applicable au personnel statutaire (article 75 en projet), la conclusion de conventions collectives réglant les relations individuelles et collectives avec les membres du personnel contractuel (articles 77 et 78 en projet) ou l'établissement et la modification du règlement de travail (article 77/1 en projet).

2.1. Pour ce qui concerne la fixation et la modification de la réglementation de base applicable au personnel statutaire, l'ajout d'un mécanisme décisionnel permettant de passer outre à l'absence de décision au sein de la Commission paritaire nationale statuant à la majorité des deux tiers des voix exprimées (après un second examen au sein du Comité de pilotage statuant également à la majorité des deux tiers) aboutit à rapprocher les règles spécifiques applicables à la fixation du statut du personnel des Chemins de fer belges des règles générales applicables au personnel statutaire de l'ensemble des entreprises publiques autonomes.

L'article 35 de la loi du 21 mars 1991 'portant réforme de certaines entreprises publiques économiques' dispose en effet :

« § 1^{er}. Le conseil d'administration ou la délégation d'une organisation syndicale représentative siégeant dans la commission paritaire soumet chaque proposition portant fixation ou modification des réglementations de base du statut du personnel ou du statut syndical, désignées conformément à l'article 34, § 2, à la commission paritaire.

§ 2. Le conseil d'administration est lié par toute réglementation arrêtée par la commission paritaire à la majorité des deux tiers des voix exprimées au sujet de matières qui font l'objet d'une proposition.

§ 3. À défaut d'une réglementation liant le conseil d'administration arrêtée par la commission paritaire dans un délai d'un mois après la communication de la proposition au président de la commission paritaire :

⁷ C.C., 14 mai 2020, n° 67/2020, B.33.

1° le conseil d'administration ou la délégation d'une organisation syndicale représentative siégeant dans la commission paritaire peut soumettre la proposition à la Commission Entreprises publiques, au cas où la proposition vise à arrêter ou modifier l'une des réglementations de base visées, à l'article 34, § 2, subdivisions B, C, D et E, ou l'un des principes généraux des réglementations de base visées à la subdivision A ;

2° le conseil d'administration peut décider sur la proposition à la majorité des deux tiers des voix exprimées, pour toutes les autres propositions.

Dans le cas visé au 1° de l'alinéa premier, le délai d'un mois est prorogé d'un délai supplémentaire d'un mois, au cas où le conseil d'administration ou la délégation d'une organisation syndicale représentative siégeant dans la commission paritaire charge le président de la Commission Entreprises publiques d'une mission de conciliation préalable.

§ 4. En cas de recours visé au 1° de l'alinéa premier du § 3, le conseil d'administration est lié par toute réglementation arrêtée par la Commission Entreprises publiques à la majorité des deux tiers des voix exprimées au sujet de matières qui font l'objet de la proposition à l'origine du recours.

À défaut d'une réglementation liant le conseil d'administration dans un délai d'un mois après la communication du recours au président de la Commission Entreprises publiques, le conseil d'administration peut décider sur la proposition à la majorité des deux tiers des voix exprimées. Le commissaire du Gouvernement communique la décision au ministre dont relève l'entreprise publique autonome. Le ministre dispose d'un délai de huit jours francs pour annuler la décision. Ce délai court à partir du jour de la réunion à laquelle la décision a été prise, pour autant que le commissaire du Gouvernement y ait été régulièrement convoqué et, dans le cas contraire, à partir du jour où il en a reçu connaissance.

§ 5. Les §§ 3 et 4 ne sont pas applicables à la Société nationale des chemins de fer belges. Aucune modification ne pourra être apportée aux réglementations de base désignées conformément à l'article 34, § 2, sauf conformément à une réglementation liant le conseil d'administration, arrêtée par la Commission paritaire nationale auprès de cette Société ».

2.2. Selon le commentaire de l'article 11, « le fait de pouvoir adopter la réglementation malgré un désaccord entre les partenaires sociaux peut être considéré comme une caractéristique d'un régime statutaire » et « [c]ette possibilité existe ainsi dans le cadre de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités et de ses arrêtés d'exécution et dans le cadre de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques (voir les articles 30 et s.) ».

Dans la mesure où la volonté de l'auteur de l'avant-projet, étayée par ces considérations, serait d'opérer un rapprochement entre le régime applicable aux membres du personnel statutaire de HR Rail, mis à la disposition d'Infrabel et de la SNCB ou non, et celui applicable aux membres du personnel des autres entreprises publiques autonomes⁸ et plus

⁸ À propos du traitement spécifique réservé par l'article 35, § 5, au dialogue social au sein de la SNCB, les travaux parlementaires de la loi du 21 mars 1991 (Rapport de la Commission de l'infrastructure) exposent notamment : « Le Vice-Premier Ministre et Ministre des Communications répond que les exceptions dans le projet relatives à la SNCB ont trait essentiellement au maintien du comité restreint (article 15), au maintien de la présence de représentants des syndicats au conseil d'administration (articles 18 et 22) et au maintien du fonctionnement de la commission paritaire nationale. Certes, sur le plan du principe, le projet aurait gagné en cohérence s'il avait instauré un système identique dans toutes les EPA, mais il est apparu difficile de ne pas tenir compte des réalités historiques » (*Doc. parl.*, Chambre, 1989-1990, n° 1287/10, p. 85).

généralement de la fonction publique fédérale dans son ensemble, l'avant-projet peut être considéré comme poursuivant un objectif légitime.

Pour que le recul significatif qu'un tel rapprochement implique vis-vis des membres du personnel d'Infrabel, de HR Rail et de la SNCB, qui ont jusqu'ici toujours été soumis aux règles spécifiques prévues par la loi du 23 juillet 1926, puisse être considéré comme admissible au regard de l'obligation de *standstill*, encore faut-il que le régime instauré par la nouvelle procédure d'escalation définie à l'article 75, §§ 2 à 5, en projet puisse être raisonnablement justifié pour les membres du personnel statutaire de ces sociétés, dans le respect du principe d'égalité et de non-discrimination consacré par les articles 10 et 11 de la Constitution.

Le régime mis en place par l'avant-projet emporte cependant plusieurs différences de traitement entre les membres du personnel d'Infrabel, de HR Rail et de la SNCB, et les membres du personnel des autres entreprises publiques autonomes, qui doivent pouvoir être raisonnablement justifiées.

Ces différences de traitement concernent notamment :

1° en cas d'impossibilité pour la Commission paritaire nationale d'aboutir à une décision, l'intervention du Comité de pilotage, visé aux articles 123 à 126 de la loi du 23 juillet 1926 en lieu et place de la Commission entreprises publiques, conformément à ce que prévoit l'article 35, § 3, 1°, de la loi du 21 mars 1991 ;

2° en cas de blocage persistant et d'impossibilité pour le Comité de pilotage d'aboutir à une décision, le fait de confier la décision finale au Comité d'escalation, décidant à la majorité simple des voix, en lieu et place du Conseil d'administration statuant à la majorité des deux tiers des voix exprimées, comme le prévoit l'article 35, § 4, alinéa 2, de la loi du 21 mars 1991. Cette majorité simple doit par ailleurs se combiner avec la composition du comité *ad hoc* qu'est le Comité d'escalation, dans lequel, ainsi qu'il est exposé dans l'observation 1.2, la représentation syndicale est minorisée. Alors que l'article 123 de la loi du 23 juillet 1926 prévoit une composition paritaire (3/3) pour le Comité de pilotage, l'article 77, § 5, en projet prévoit pour ce qui concerne la composition du Comité d'escalation un doublement du nombre de représentants des trois sociétés par l'ajout des présidents de leurs conseils d'administration aux côtés des administrateurs délégués (Infrabel et SNCB) et directeur général (HR Rail), sans augmentation corrélative de la représentation des organisations syndicales reconnues. Il y prévoit, en outre, la suppression du poste d'observateur dont y bénéficie chaque organisation syndicale représentative qui n'est pas une organisation syndicale reconnue et siège à la Commission paritaire nationale (voir *infra*, l'observation 2.3) ;

3° l'absence d'une procédure de contrôle par le ministre dont relève l'entreprise publique autonome, à l'intervention du Commissaire du Gouvernement (tutelle d'annulation) prévue par cette même disposition.

Le dossier n'avance pas de justification quant au fait que les règles prévues pour les membres du personnel d'Infrabel, de la SNCB et d'HR Rail diffèrent de celles prévues pour les autres entreprises publiques autonomes. En particulier, il ne permet pas de comprendre pourquoi l'intervention de la Commission entreprises publiques n'est pas prévue, pour quelles raisons la composition du Comité d'escalation et les règles relatives aux décisions qu'il prend à la majorité

simple ne sont pas conçues de manière à refléter les règles de composition et de décision applicables aux conseils d'administration de HR Rail, d'Infrabel et de la SNCB ni, enfin, pourquoi aucune procédure de contrôle par le ministre n'est organisée. À cet égard, la question se pose de savoir si la combinaison de la composition *ad hoc* du Comité d'escalation avec la règle de la majorité simple pour le vote au sein de ce Comité n'a pas pour effet de porter une atteinte disproportionnée au droit à la négociation collective, tel que celui-ci était conçu auparavant dans la loi du 23 juillet 1926 pour les membres du personnel d'Infrabel, de la SNCB et d'HR Rail. Il appartient à l'auteur de l'avant-projet de fournir ces éléments de justification et de proportionnalité de manière à établir la conformité du dispositif en projet tant à l'obligation de *standstill* consacrée par l'article 23 de la Constitution en ce qui concerne la protection du droit à la négociation collective qu'au principe d'égalité et de non-discrimination consacré par les articles 10 et 11 de la Constitution.

2.3. La composition du Comité d'escalation est définie à l'article 75, § 4, en projet, sur la base de celle du Comité de pilotage. Ce paragraphe énonce :

« Le Comité d'escalation est composé des personnes visées à l'article 123, alinéa 1^{er}, 1° à 4°, du président du conseil d'administration de HR Rail, du président du conseil d'administration de la SNCB et du président du conseil d'administration d'Infrabel ».

Outre le doublement de la représentation patronale sans augmentation corrélative de la représentation syndicale au sein de cet organe, le renvoi aux seuls 1° à 4° de l'article 123, alinéa 1^{er}, aboutit à exclure du Comité d'escalation la présence d'« un observateur de chaque organisation syndicale représentative qui n'est pas une organisation syndicale reconnue et siège à la Commission paritaire nationale » prévue au 5° de cette disposition.

La section de législation n'aperçoit pas quelle pourrait être la justification de cette mesure restrictive, au regard de la protection du droit à la négociation collective consacré par l'article 23 de la Constitution.

Sauf à pouvoir avancer une telle justification admissible, la disposition sera complétée en conséquence.

3.1. Pour ce qui concerne le personnel contractuel, l'article 77, §§ 3 à 6, en projet (article 12 de l'avant-projet) vise à instaurer une procédure similaire à celle prévue par l'article 75, §§ 2 à 5, pour le personnel statutaire, et permettant au Comité d'escalation de passer outre à l'impossibilité de conclure une convention paritaire ou de modifier une convention paritaire existante au sein de la Commission paritaire nationale. Après saisine du Comité de pilotage et en l'absence de convention collective conclue en son sein à la majorité des deux tiers, le Comité d'escalation, statuant à la majorité simple, se voit confier la compétence d'adopter une « réglementation ayant valeur de convention collective » (article 75, §§ 4 et 6).

Cette mesure emporte un recul significatif dans la protection du droit à la négociation collective offerte par la législation actuelle, au sens de l'article 23 de la Constitution.

Le commentaire de l'article 12 entend justifier cette mesure dans les termes suivants :

« La modification de la procédure est jugée adéquate dans le cadre de l'article 23 de la Constitution (qui prévoit le principe de *standstill*) dès lors qu'elle n'entraîne pas une réduction disproportionnée du niveau de protection existant et qu'elle répond à l'intérêt général, pour les raisons exprimées à l'article 11 (l'intérêt du service, l'efficacité de l'action administrative et le principe de continuité du service public), auquel il est renvoyé.

Dans le contexte d'emploi de membres du personnel par le biais de contrats de travail, la possibilité de conclure une réglementation ayant valeur de convention collective est certes spécifique aux Chemins de fer. Cette modalité est jugée comme étant nécessaire vu l'importance du service public assuré par ceux-ci, et les défis auxquels les Chemins de fer font face. Compte tenu des missions des Chemins de fer et du contexte de droit public dans lequel ils évoluent, la situation des Chemins de fer ne peut donc pas être comparée au secteur privé (système de la loi du 15 décembre 1968 sur les conventions collectives et les commissions paritaires). Au niveau du secteur public (non soumis à la loi du 15 décembre 1968 sur les conventions collectives et les commissions paritaires), la faculté de conclure des conventions collectives n'est actuellement pas prévue pour d'autres institutions. Il est important de désormais assortir cette faculté de la possibilité d'adopter une réglementation ayant valeur de convention collective en cas de blocage au niveau de la Commission paritaire nationale et du Comité de pilotage. L'objectif premier doit être d'arriver à un vote aux deux tiers au sein de la Commission paritaire nationale ou du Comité de pilotage mais l'intérêt du service commande de pouvoir à défaut adopter les réglementations ayant valeur de convention collective lorsque cela s'avère nécessaire, malgré le blocage.

L'expérience depuis l'introduction du mécanisme de convention collective au sein des Chemins de fer montre qu'il est nécessaire de prévoir la possibilité d'adopter de telles réglementations ayant valeur de convention collective. Ainsi, en pratique, une « Convention Collective sur l'emploi non statutaire aux Chemins de fer » (dite : CCT n° 0) a été conclue par les partenaires sociaux pour une durée indéterminée. En cas d'absence de vote au sein de la Commission paritaire nationale, la persistance d'une convention collective conclue de manière indéterminée implique une rigidité peu compatible avec les exigences potentiellement changeantes imposées par l'intérêt du service. De cette manière, des adaptations pourront être décidées, même en cas d'absence de vote à la majorité des deux tiers au sein de la Commission paritaire nationale. La réglementation ayant valeur de convention collective ainsi adoptée constitue un acte administratif unilatéral et non plus une convention. Un tel acte unilatéral peut dès lors être soumis au contrôle du Conseil d'Etat, ce qui assure un contrôle juridictionnel adéquat.

Le nouveau dispositif doit donc permettre aux Chemins de fer de disposer de la souplesse nécessaire afin de faire face aux défis qui les attendent ».

3.2. Une telle justification ne peut toutefois être considérée comme suffisante, compte tenu de l'effet exorbitant de cette mesure au regard tant du droit commun en matière de négociation de conventions collectives de travail (loi du 5 décembre 1968 'sur les conventions collectives et les commissions paritaires') et de la notion de convention collective de travail elle-même, que de la législation en matière de contrat de travail (loi du 3 juillet 1978 'relative aux contrats de travail') et du principe de la convention-loi consacré par l'article 5.69 du Code civil⁹. Elle permet, en effet, à l'employeur agissant unilatéralement d'adopter une réglementation d'une valeur normative identique à celle d'une convention collective de travail, et donc supérieure à celle reconnue au

⁹ Lequel dispose :

« Le contrat valablement formé tient lieu de loi à ceux qui l'ont fait » (loi du 28 avril 2022 'portant le livre 5 « Les obligations » du Code civil', article 2).

contrat de travail individuel écrit, comme le précise l'article 78, § 1^{er}, en projet (article 13 de l'avant-projet).

Selon le commentaire, qui renvoie ici à l'article 11, la mesure en projet serait justifiée par « l'intérêt du service, l'efficacité de l'action administrative et le principe de continuité du service public ». De telles justifications, liées à l'invocation de la loi du changement qui vaut pour les règles applicables aux agents soumis à un statut, sont en toute hypothèse en contradiction avec les motifs invoqués pour généraliser le recrutement contractuel (article 7, remplaçant l'article 67 de la loi du 23 juillet 1926).

En effet, et comme le rappelle le commentaire de l'article 11 :

« [...], le fait de pouvoir adopter la réglementation malgré un désaccord entre les partenaires sociaux peut être considéré comme une caractéristique d'un régime statutaire, en application de la loi du changement ».

La Cour constitutionnelle a également considéré à cet égard :

« Les spécificités que présente le statut par rapport au contrat de travail peuvent s'analyser, selon le cas, comme des avantages (c'est notamment le cas de la plus grande stabilité d'emploi ou du régime de pension plus avantageux) ou comme des désavantages (tels la loi du changement, le devoir de discrétion et de neutralité ou le régime en matière de cumul ou d'incompatibilités) »¹⁰.

La volonté de « permettre aux Chemins de fer de disposer de la souplesse nécessaire afin de faire face aux défis qui les attendent », dans un contexte de libéralisation et de concurrence croissante, ne permet pas davantage de justifier à suffisance une mesure qui ne connaît aucun équivalent ni parmi les autres entreprises publiques autonomes ni pour les entreprises concurrentes du secteur privé.

3.3. En conclusion, et sans qu'il soit nécessaire d'examiner à ce stade sa conformité aux dispositions de droit international consacrant le droit à la négociation collective rappelées dans l'observation 1.3, la disposition à l'examen emporte un recul significatif dans la protection du droit à la négociation collective consacré par l'article 23 de la Constitution qui, en l'état du dossier, est dénué de justification raisonnable. En outre, elle conduit, au regard du principe d'égalité et de non-discrimination consacré par les articles 10 et 11 de la Constitution, à une différence de traitement au détriment du personnel contractuel des chemins de fer belges, tant par rapport au personnel des autres entreprises publiques autonomes et de l'ensemble de la fonction publique fédérale que de celui du secteur privé, différence qui ne paraît pas répondre, en l'état actuel de l'avant-projet, aux exigences de justification et de proportionnalité.

4.1. L'article 14 de l'avant-projet vise à insérer dans la loi du 23 juillet 1926 un article 77/1 prévoyant une procédure d'escalation pour l'adoption et la modification de règlement de travail, similaire à celles prévues à l'article 12 pour la modification de la réglementation de base applicable au personnel statuaire et à l'article 13 pour l'élaboration d'une réglementation ayant valeur de convention collective.

¹⁰ C.C., 23 mars 2023, n° 52/2023, B.7.2.

4.2. Actuellement, la procédure d'élaboration des règlements de travail est prévue par l'article 118, 6°, de la loi du 23 juillet 1926, qui constitue le pendant de l'article 30, § 2, 6°, de la loi du 21 mars 1991 et qui dispose :

« Nonobstant toute disposition contraire et sans préjudice des autres dispositions de la présente loi, la Commission paritaire nationale dispose des compétences suivantes, vis-à-vis des Chemins de fer belges ainsi que, le cas échéant, vis-à-vis de chaque société distinctement :

[...]

6° avec une majorité de deux tiers des voix exprimées, établir et modifier un ou plusieurs règlements de travail, conformément à l'article 11 de la loi du 8 avril 1965 instituant les règlements de travail, la Commission paritaire nationale exerçant les tâches du conseil d'entreprise ;

[...] ».

Ni cette disposition ni l'article 11 de la loi du 8 avril 1965 auquel elle renvoie, ne permettent à l'employeur seul de passer outre à l'absence de décision au sein de la Commission paritaire nationale (ou du Conseil d'entreprise).

4.3. La procédure d'escalation prévue par l'article 14 de l'avant-projet (article 77/1 en projet) entraîne dès lors un recul significatif dans la protection du droit à la négociation collective et appelle, *mutatis mutandis*, des observations similaires à celles formulées ci-avant à propos des articles 12 et 13 de l'avant-projet (article 75 et 77 en projet), selon qu'elle concerne les membres du personnel statutaire ou contractuel des Chemins de fer belges ¹¹.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

Article 2

Dans le membre de phrase liminaire de l'article 2, il sera mentionné que l'article 21 de la loi du 23 juillet 1926 a été inséré par l'arrêté royal du 11 décembre 2013 ¹².

Les modifications encore en vigueur déjà subies par les autres dispositions modifiées, remplacées ou abrogées par l'avant-projet seront également mentionnées dans la suite du dispositif.

Articles 11 à 14

Sans se prononcer sur la question de savoir si un terme plus approprié ne rendrait pas mieux compte du mécanisme envisagé, le terme anglais « *escalation* » sera en tout état de cause remplacé par la traduction française correcte du terme néerlandais « *escalatie* », à

¹¹ Pour ces derniers, il peut toutefois être tenu compte du fait que les règlements de travail ont une valeur hiérarchique inférieure au contrat de travail individuel écrit (article 78, § 1^{er}, 5°, de la loi du 23 juillet 1926).

¹² Arrêté royal du 11 décembre 2013 'relatif au personnel des Chemins de fer belges', article 3.

savoir « escalade » dans la version française de l'intitulé du chapitre 6, dans les articles 11, 12 et 14, ainsi que dans l'exposé des motifs et le commentaire des articles.

Article 11

La rédaction de l'article 35, § 5, de la loi du 21 mars 1991 sera revue afin d'assurer sa cohérence avec l'article 75 en projet de la loi du 23 juillet 1926.

Article 18

Le commentaire sera complété afin d'y préciser ce qui justifie de faire entrer en vigueur, sauf exception, la loi en projet le deuxième jour qui suit celui de sa publication au *Moniteur belge*, en lieu et place du délai usuel de dix jours fixé par l'article 4 de la loi du 31 mai 1961 'relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires'.

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, 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.

STREKKING VAN HET VOORONTWERP EN OVEREENSTEMMING MET DE HOGERE RECHTSNORMEN

1.1. Zoals in de adviesaanvraag gesteld wordt, streeft het voorontwerp hoofdzakelijk de volgende drie doelen na.

1° Overdracht aan Infrabel en aan de NMBS van bepaalde bevoegdheden inzake personeelsbeheer van de Belgische spoorwegen die thans door HR Rail worden uitgeoefend, met name inzake de selectie, aanwerving en transversale opleiding van het personeel dat ter beschikking is gesteld van Infrabel en van de NMBS, de vaststelling van het HR-beleid¹ en de oprichting van een dienst voor preventie en bescherming op het werk (hoofdstukken 3 en 5). HR Rail zal die bevoegdheden evenwel blijven uitoefenen voor het personeel dat nodig is voor het vervullen van haar eigen opdrachten, en blijft juridisch gesproken werkgever van het voltallige personeel van de Belgische spoorwegen.²

2° Veralgemeende contractuele aanwerving vanaf 1 juni 2026 (hoofdstuk 4).

3° Invoering van een zogenaamd “escalatiemechanisme” (hoofdstuk 6) waardoor Infrabel, de NMBS en HR Rail blokkeringen in de sociale dialoog kunnen voorkomen, zowel voor de vaststelling of wijziging van het personeelsstatuut, van het syndicaal statuut, van de personeelsreglementering inzake “dienst- en rusttijden” of van een overeenkomst inzake terbeschikkingstelling van het personeel (artikel 11), als voor het sluiten van collectieve overeenkomsten tot regeling van de individuele en collectieve betrekkingen met de contractuele personeelsleden (artikel 12) en de vaststelling en wijziging van het arbeidsreglement (artikel 14).

1.2. De invoering van het escalatiemechanisme leidt ertoe dat de rechten van de personeelsleden van de Belgische spoorwegen op het vlak van sociaal overleg worden beperkt.

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

¹ Dit begrip wordt gedefinieerd in artikel 21 van de wet van 23 juli 1926.

² Zoals wordt uitgelegd in het verslag aan de Koning dat bij de bekendmaking van het koninklijk besluit van 11 december 2013 ‘houdende het personeel van de Belgische Spoorwegen’ gevoegd is: “Infrabel en (nieuwe) NMBS zijn niet de juridische werkgever van het personeel dat aan hen ter beschikking is gesteld; zij zijn te beschouwen als de feitelijke werkgever van dat personeel, aangezien zij over dat personeel het uitsluitende werkgeversgezag uitoefenen. Zij zijn ook te beschouwen als de economische werkgever van dat personeel, aangezien zij de financiële last van de tewerkstelling dragen, zoals verder bepaald in artikel 72, § 3, in te voegen in de wet van 23 juli 1926, zoals hieronder bepaald.” (*Belgisch Staatsblad*, 16 december 2013, ed. 2, 98889).

De huidige versie van artikel 75 van de wet van 23 juli 1926 ‘betreffende de NMBS en het personeel van de Belgische Spoorwegen’ bepaalt immers het volgende met betrekking tot het statutaire personeel:

“Elk voorstel houdende vaststelling of wijziging van het personeelsstatuut, van het syndicaal statuut of van de personeelsreglementering inzake " Dienst- en rusttijden " wordt voor onderhandeling voorgelegd aan de Nationale Paritaire Commissie overeenkomstig het personeelsstatuut.

Elk voorstel bedoeld in het eerste lid maakt het voorwerp uit van een onderhandelingsprocedure in de Nationale Paritaire Commissie, waarna deze beslist bij tweederde meerderheid van de uitgebrachte stemmen.

Elke regeling aldus gestemd door de Nationale Paritaire Commissie, is bindend voor de raad van bestuur van HR Rail die de wijziging vaststelt.”

Met betrekking tot het contractuele personeel bepaalt artikel 77 ook het volgende:

“§ 1. In de schoot van de Nationale Paritaire Commissie kunnen, bij tweederde meerderheid van de uitgebrachte stemmen, collectieve overeenkomsten worden gesloten die de individuele en collectieve betrekkingen met betrekking tot de niet statutaire personeelsleden regelen.

§ 2. De collectieve overeenkomsten gesloten in de Nationale Paritaire Commissie binden Infrabel, NMBS en HR Rail, de niet statutaire personeelsleden van HR Rail ongeacht of deze al dan niet ter beschikking zijn gesteld van Infrabel of NMBS, en de syndicale organisaties.

§ 3. Deze collectieve overeenkomsten worden genummerd, geregistreerd bij HR Rail en door HR Rail ter beschikking gesteld van de niet statutaire personeelsleden die daarom verzoeken.”

Volgens de bespreking van de artikelen 11 en 12 van het voorontwerp³ is het de bedoeling dat de drie Belgische spoorwegmaatschappijen zich in de toekomst kunnen wenden tot het “escalatiecomité”, een ad-hocorgaan dat bij gewone meerderheid uitspraak doet en waarin de vakbondsvertegenwoordiging in de minderheid is,⁴ om een uitweg te vinden indien binnen het Sturingscomité,⁵ bedoeld in de artikelen 123 tot 126 van de wet van 23 juli 1926, een tweede onderhandeling is mislukt die zelf het gevolg was van het uitblijven van een beslissing van de Nationale paritaire commissie.

1.3. Het recht op collectief onderhandelen maakt deel uit van de economische en sociale rechten die gewaarborgd worden door artikel 23, derde lid, 1°, van de Grondwet. Dat recht vloeit voort uit de vrijheid van vereniging, beschermd door artikel 27 van de Grondwet, artikel 11 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, de artikelen 5 en 6 van het herziene Europees Sociaal Handvest, artikel 28 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en

³ Waarnaar wordt verwezen in de toelichting bij artikel 14, dat tot doel heeft in de wet van 23 juli 1926 een nieuw artikel 77/1 betreffende de procedure voor de uitwerking van het arbeidsreglement in te voegen.

⁴ Zie opmerking 2.2.

⁵ In het verslag aan de Koning bij de bekendmaking van het koninklijk besluit van 11 december 2013 ‘houdende het personeel van de Belgische Spoorwegen’ wordt met betrekking tot dat comité het volgende gesteld:

“Het Sturingscomité is opgezet als forum waar de top van de vennootschappen en van de syndicale organisaties met elkaar in contact treden over punctuele aangelegenheden” (*Belgisch Staatsblad*, 16 december 2013, ed. 2, 98886).

artikel 22 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, alsook door de verdragen van de Internationale Arbeidsorganisatie nr. 87 betreffende de vrijheid tot het oprichten van vakverenigingen en de bescherming van het vakverenigingsrecht, nr. 98 betreffende het recht zich te organiseren en collectief te onderhandelen en nr. 154 betreffende de bevordering van het collectief overleg.⁶

Het Grondwettelijk Hof heeft op het volgende gewezen:

“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.”⁷

Volgens de recente rechtspraak van het Hof is het verbod op een aanzienlijke achteruitgang dat uit de *standstill*-verplichting voortvloeit, gekoppeld aan het ontbreken van een redelijke verantwoording. Om toelaatbaar te zijn ten aanzien van de *standstill*-verplichting moet de bewerkstelligde achteruitgang, als die aanzienlijk blijkt, een legitiem doel nastreven en evenredig zijn met dat doel.

1.4. Het voorontwerp houdt een aanzienlijke achteruitgang in van de bescherming van het recht op collectief onderhandelen in de zin van artikel 23 van de Grondwet, in zoverre het, voor de wijziging van de in artikel 75 van de wet van 23 juli 1926 bedoelde reglementeringen, het huidige systeem van collectieve onderhandeling waarvoor een besluit vereist is dat met een gekwalificeerde tweederdemeerderheid is genomen, wil aanvullen met een nieuw systeem waarmee het uitblijven van een akkoord binnen de Nationale paritaire commissie kan worden ondervangen.

De toelaatbaarheid van die achteruitgang ten aanzien van artikel 23 van de Grondwet moet apart worden onderzocht naargelang het gaat om het vaststellen en wijzigen van de basisreglementering die van toepassing is op het statutaire personeel (ontworpen artikel 75), het sluiten van collectieve overeenkomsten die de individuele en collectieve betrekkingen met de contractuele personeelsleden regelen (ontworpen artikelen 77 en 78), of het vaststellen en wijzigen van het arbeidsreglement (ontworpen artikel 77/1).

2.1. Wat betreft de vaststelling en de wijziging van de basisreglementering die op het statutaire personeel van toepassing is, wordt een beslissingsmechanisme toegevoegd waarmee het uitblijven van een beslissing binnen de Nationale paritaire commissie, die met een tweederdemeerderheid van de uitgebrachte stemmen beslist (na een tweede onderzoek door het Sturingscomité, dat eveneens bij een tweederdemeerderheid beslist), kan worden ondervangen. Op die manier doet men de specifieke regels voor de vaststelling van het personeelsstatuut van de Belgische spoorwegen aansluiten bij de algemene regels die gelden voor het statutaire personeel van alle autonome overheidsbedrijven.

⁶ Zie onder meer GwH 26 juli 2017, nr. 101/2017, B.13.1 e.v., en GwH 14 mei 2020, nr. 67/2020, B.6.6 tot B.6.8.

⁷ GwH 14 mei 2020, nr. 67/2020, B.33.

Artikel 35 van de wet van 21 maart 1991 ‘betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven’ bepaalt immers het volgende:

“§ 1. De raad van bestuur of de delegatie van een representatieve vakorganisatie die in het paritair comité zetelt, legt elk voorstel tot vaststelling of wijziging van de overeenkomstig artikel 34, § 2, aangeduide grondregelen van het personeelsstatuut of van het syndicaal statuut voor aan het paritair comité.

§ 2. Elke regeling vastgesteld door het paritair comité met tweederde meerderheid van de uitgebrachte stemmen betreffende aangelegenheden die het voorwerp uitmaken van een voorstel is bindend voor de raad van bestuur.

§ 3. Bij ontstentenis van een voor de raad van bestuur bindende regeling vastgesteld door het paritair comité binnen een termijn van één maand nadat het voorstel is overgezonden aan de voorzitter van het paritair comité:

1° kan de raad van bestuur of de delegatie van een representatieve vakorganisatie die in het paritair comité zetelt, het voorstel voorleggen aan het Comité Overheidsbedrijven, ingeval het voorstel strekt tot vaststelling of wijziging van één der grondregelen bedoeld in artikel 34, § 2, onderafdelingen B, C, D en E, of van een algemeen beginsel betreffende één van de grondregels bedoeld in onderafdeling A;

2° kan de raad van bestuur over het voorstel beslissen met tweederde meerderheid van de uitgebrachte stemmen, voor elk ander voorstel.

In het in 1° van het eerste lid bedoelde geval wordt de termijn van één maand verlengd met een bijkomende termijn van één maand, ingeval de raad van bestuur of de delegatie van een representatieve vakorganisatie, die zetelt in het paritair comité, de voorzitter van het Comité Overheidsbedrijven belast met een voorafgaande bemiddelingsopdracht.

§ 4. In geval van beroep zoals bedoeld in § 3, eerste lid, 1°, is elke regeling vastgesteld door het Comité Overheidsbedrijven met tweederde meerderheid van de uitgebrachte stemmen betreffende aangelegenheden die het voorwerp uitmaken van een voorstel, dat aan de basis ligt van het beroep, bindend voor de raad van bestuur.

Bij ontstentenis van een voor de raad van bestuur bindende regeling binnen een termijn van één maand nadat het beroep is overgezonden aan de voorzitter van het Comité Overheidsbedrijven, kan de raad van bestuur over het voorstel beslissen bij tweederde meerderheid van de uitgebrachte stemmen. De Regeringscommissaris deelt de beslissing mede aan de minister onder wie het autonoom overheidsbedrijf ressorteert. De minister kan binnen een termijn van acht vrije dagen de beslissing vernietigen. Deze termijn gaat in op de dag van de vergadering waarop de beslissing werd genomen, voor zover de Regeringscommissaris daarop regelmatig was uitgenodigd, en, in het tegenovergestelde geval, de dag waarop hij van de beslissing kennis heeft gekregen.

§ 5. De §§ 3 en 4 zijn niet van toepassing op de Nationale Maatschappij der Belgische spoorwegen. Geen wijziging kan in de overeenkomstig artikel 34, § 2, aangeduide grondregelen worden aangebracht dan bij voor de raad van bestuur bindende regeling vastgesteld door de Nationale Paritaire Commissie bij deze Maatschappij.”

2.2. In de bespreking van artikel 11 staat het volgende te lezen: “(...) het feit dat de reglementering kan worden aangenomen ondanks een meningsverschil tussen de sociale partners [kan] worden beschouwd als een kenmerk van een statutair regime”, alsook: “[d]eze mogelijkheid bestaat bijvoorbeeld ook in het kader van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel en haar uitvoeringsbesluiten,

evenals in het kader van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven (zie artikelen 30 e.v.).”

Het voorontwerp kan worden geacht een legitiem doel na te streven in zoverre de steller, steunend op die overwegingen, de regeling voor de statutaire personeelsleden van HR Rail, die al dan niet ter beschikking zijn gesteld van Infrabel en van de NMBS, en de regeling voor de personeelsleden van de overige autonome overheidsbedrijven⁸ en meer in het algemeen van het federaal openbaar ambt in zijn geheel, beter op elkaar zou willen afstemmen.

De aanzienlijke achteruitgang die een dergelijke harmonisering met zich meebrengt voor de personeelsleden van Infrabel, HR Rail en de NMBS, die tot nu toe altijd onder de specifieke regels van de wet van 23 juli 1926 vielen, is ten aanzien van de standstillverplichting niettemin enkel toelaatbaar als de regeling die wordt ingevoerd door de nieuwe escalatieprocedure, bepaald in het ontworpen artikel 75, §§ 2 tot en met 5, voor de statutaire personeelsleden van die vennootschappen redelijk kan worden verantwoord met inachtneming van het beginsel van gelijkheid en non-discriminatie, vastgelegd in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

De regeling die door het voorontwerp van wet wordt ingevoerd, brengt echter ook een aantal verschillen mee in de behandeling van enerzijds de personeelsleden van Infrabel, van HR Rail en van de NMBS en anderzijds de personeelsleden van de overige autonome overheidsbedrijven. Die verschillen moeten redelijk kunnen worden verantwoord.

Ze hebben met name betrekking op het volgende.

1° In plaats van dat het Comité Overheidsbedrijven overeenkomstig artikel 35, § 3, 1°, van de wet van 21 maart 1991 optreedt ingeval de Nationale paritaire commissie onmogelijk tot een beslissing kan komen, treedt in dat geval het Sturingscomité op, bedoeld in de artikelen 123 tot 126 van de wet van 23 juli 1926.

2° Als er sprake is van een aanhoudende blokkering en het Sturingscomité onmogelijk tot een beslissing kan komen, wordt de uiteindelijke beslissing toevertrouwd aan het Escalatiecomité, dat bij gewone meerderheid beslist, in plaats van aan de raad van bestuur, die bij tweederdemeerderheid van de uitgebrachte stemmen beslist zoals bepaald in artikel 35, § 4, tweede lid, van de wet van 21 maart 1991. Die gewone meerderheid moet overigens gepaard gaan met de samenstelling van het ad-hoccomité, zijnde het Escalatiecomité, waarin, zoals in opmerking 1.2 is gesteld, de vakbondsvertegenwoordiging in de minderheid is. Terwijl artikel 123 van de wet van 23 juli 1926 in een paritaire samenstelling (3/3) voorziet voor het Sturingscomité, voorziet het ontworpen artikel 77, § 5, voor de samenstelling van het Escalatiecomité in een verdubbeling van het aantal vertegenwoordigers van de drie vennootschappen – aan de gedelegeerd bestuurders

⁸ Over de specifieke behandeling die krachtens artikel 35, § 5, voorbehouden is aan de sociale dialoog bij de NMBS, wordt in de parlementaire voorbereiding van de wet van 21 maart 1991 (Verslag namens de commissie voor de infrastructuur) met name het volgende uiteengezet:

“De Vice-Eerste Minister en Minister van Verkeerswezen antwoordt dat in het ontwerp de uitzonderingen inzake de NMBS vooral betrekking hebben op het behoud van het Beperkt Comité (artikel 15), op de aanwezigheid in de raad van bestuur van vertegenwoordigers van de vakbonden (artikelen 18 en 22) en op de werking van het nationaal paritair comité. In principe zou het ontwerp wellicht coherenter zijn geweest indien er voor alle autonome overheidsbedrijven een identieke regeling was ingevoerd, maar het bleek moeilijk te zijn geen rekening te houden met de met de jaren gegroeide situatie” (*Parl.St.* Kamer 1989-90, nr. 1287/10, 85).

(Infrabel en NMBS) en de algemeen directeur (HR Rail) voegt het nog de voorzitters van hun raden van bestuur toe – maar laat het na de vertegenwoordiging van de erkende vakorganisaties in correlatie daarmee te verhogen. Bovendien schrapt het de post van waarnemer die elke representatieve vakorganisatie die geen erkende vakorganisatie is en die in de Nationale paritaire commissie zetelt, krijgt (zie *infra*, opmerking 2.3).

3° Bij het optreden van de regeringscommissaris (vernietigingstoezicht) waarin dezelfde bepaling voorziet, ontbreekt een procedure inzake controle door de minister waaronder het autonome overheidsbedrijf ressorteert.

In het dossier staat geen verantwoording voor het feit dat de regels waarin is voorzien voor de personeelsleden van Infrabel, de NMBS en HR Rail, verschillen van die waarin is voorzien voor de overige autonome overheidsbedrijven. In het bijzonder valt niet te begrijpen waarom niet is voorzien in het optreden van het Comité Overheidsbedrijven, noch waarom de samenstelling van het Escalatiecomité en de regels met betrekking tot de beslissingen die het met gewone meerderheid neemt, geen afspiegeling vormen van de regels inzake samenstelling en besluitvorming die gelden voor de raden van bestuur van HR Rail, Infrabel en de NMBS, noch ten slotte waarom er geen enkele procedure voor ministeriële controle wordt georganiseerd. In dat verband rijst de vraag of de ad-hocsamenstelling van het Escalatiecomité in combinatie met de regel van gewone meerderheid voor de stemming binnen dat comité niet leidt tot een disproportionele inbreuk op het recht op collectieve onderhandelingen, zoals dat destijds in de wet van 23 juli 1926 was opgevat voor de personeelsleden van Infrabel, NMBS en HR Rail. De steller van het voorontwerp moet ter zake een verantwoording kunnen geven en de evenredigheid kunnen aantonen, zodat men kan uitmaken of het ontworpen dispositief in overeenstemming is zowel met de standstillverplichting, vervat in artikel 23 van de Grondwet, met betrekking tot de bescherming van het recht op collectieve onderhandelingen, als met het beginsel van gelijkheid en non-discriminatie, vervat in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

2.3. De samenstelling van het Escalatiecomité wordt, op basis van de samenstelling van het Sturingscomité, bepaald in het ontworpen artikel 75, § 4. Die paragraaf luidt:

“Het Escalatiecomité bestaat uit de personen bedoeld in artikel 123, eerste lid, 1° tot 4°, de voorzitter van de raad van bestuur van HR Rail, de voorzitter van de raad van bestuur van de NMBS en de voorzitter van de raad van bestuur van Infrabel.”

Naast het feit dat de werkgeversvertegenwoordiging binnen dat orgaan wordt verdubbeld zonder dat de vakbondsvertegenwoordiging in correlatie daarmee wordt verhoogd, wordt de in artikel 123, eerste lid, 5°, voorgeschreven aanwezigheid van “één waarnemer van elke representatieve syndicale organisatie die geen erkende syndicale organisatie is en zetelt in de Nationale Paritaire Commissie”, uit het Escalatiecomité geweerd doordat uitsluitend naar de punten 1° tot 4° van de voornoemde bepaling wordt verwezen.

Het is de afdeling Wetgeving niet duidelijk hoe die beperkende maatregel zou kunnen worden verantwoord ten aanzien van de bescherming van het in artikel 23 van de Grondwet vervatte recht op collectieve onderhandeling.

De bepaling moet dus worden aangevuld, tenzij een dergelijke toelaatbare verantwoording aangevoerd kan worden.

3.1. Wat het contractuele personeel betreft, beoogt het ontworpen artikel 77, §§ 3 tot 6, (artikel 12 van het voorontwerp) een procedure in te voeren die vergelijkbaar is met die welke artikel 75, §§ 2 tot 5, voor het statutaire personeel voorziet, en waarmee het Escalatiecomité de onmogelijkheid om binnen de Nationale paritaire commissie een paritaire overeenkomst te sluiten of een bestaande paritaire overeenkomst te wijzigen, kan ondervangen. Nadat de zaak voor het Sturingscomité is gebracht en wanneer binnen dat comité geen collectieve overeenkomst met tweederdemeerderheid wordt gesloten, krijgt het Escalatiecomité, dat bij gewone meerderheid beslist, de bevoegdheid om een “reglementering met rechtswaarde van een collectieve overeenkomst” vast te stellen (artikel 75, §§ 4 en 6).

Die maatregel betekent een aanzienlijke achteruitgang van de bescherming van het recht op collectieve onderhandeling die door de huidige wetgeving wordt geboden, in de zin van artikel 23 van de Grondwet.

De bespreking van artikel 12 geeft de volgende verantwoording voor de maatregel:

“De wijziging van de procedure wordt als geschikt beschouwd in het kader van artikel 23 van de Grondwet (dat het standstill-beginsel bepaalt), aangezien zij niet leidt tot een disproportionele vermindering van het bestaande beschermingsniveau en het algemeen belang dient, om de redenen uiteengezet in artikel 11 (het belang van de dienst, de effectiviteit van het bestuurlijk optreden en de continuïteit van de openbare dienst), waarnaar wordt verwezen.

In de context van het tewerkstellen van personeelsleden via arbeids-overeenkomsten is de mogelijkheid om een reglementering met rechtswaarde van een collectieve overeenkomst af te sluiten inderdaad specifiek voor de Spoorwegen. Deze modaliteit wordt als noodzakelijk geacht gezien het belang van de door hen geleverde openbare dienst en de uitdagingen waarmee de Spoorwegen worden geconfronteerd. Gezien de opdrachten van de Spoorwegen en de publiekrechtelijke context waarin zij opereren, kan de situatie van de Spoorwegen dan ook niet worden vergeleken met de privésector (systeem van de wet van 15 december 1968 betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités). Binnen de publieke sector (niet onderworpen aan de wet van 15 december 1968 betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités) is de mogelijkheid om collectieve overeenkomsten af te sluiten momenteel niet voorzien voor andere instellingen. Het is belangrijk om deze bevoegdheid nu te koppelen aan de mogelijkheid om een reglementering met rechtswaarde van een collectieve overeenkomst aan te nemen in geval van blokkering in de Nationale paritaire commissie en het Sturingscomité. Het hoofddoel blijft het behalen van een tweederde meerderheid in de Nationale paritaire commissie of het Sturingscomité, maar het belang van de dienst vereist dat, bij gebreke hiervan, de reglementeringen met rechtswaarde van een collectieve overeenkomst kunnen worden aangenomen wanneer dit noodzakelijk blijkt, ondanks de blokkering.

De ervaring sinds de invoering van het mechanisme van collectieve overeenkomst bij de Spoorwegen toont aan dat het noodzakelijk is de mogelijkheid voor het aannemen van dergelijke reglementeringen met rechtswaarde van een collectieve overeenkomst te voorzien. Zo werd in de praktijk een “Collectieve overeenkomst betreffende niet-statutair personeel bij de Spoorwegen” (zogenaamde CAO nr. 0) door de sociale partners afgesloten voor onbepaalde tijd. Bij afwezigheid van stemming binnen de Nationale paritaire commissie brengt de voortzetting van een collectieve overeenkomst van onbepaalde duur een rigiditeit met zich mee die moeilijk verenigbaar is met de mogelijk veranderende eisen opgelegd door het belang van de dienst. Op deze manier kunnen aanpassingen worden

doorgevoerd, zelfs bij afwezigheid van een tweederde meerderheid binnen de Nationale paritaire commissie. De reglementering met rechtswaarde van een collectieve overeenkomst op die manier aangenomen maakt een eenzijdige bestuurshandeling uit en is géén overeenkomst. Een dergelijke eenzijdige handeling kan dus aan de controle van de Raad van State worden onderworpen, hetgeen een gepaste rechterlijke controle waarborgt.

Het nieuwe systeem moet de Spoorwegen dus de noodzakelijke flexibiliteit bieden om de uitdagingen die hen te wachten staan, het hoofd te bieden.”

3.2. Een dergelijke verantwoording kan evenwel niet als toereikend worden beschouwd, gelet op het buitensporige effect van die maatregel, zowel ten aanzien van het gemeen recht inzake het onderhandelen van collectieve arbeidsovereenkomsten (wet van 5 december 1968 ‘betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités’) en van het begrip “collectieve arbeidsovereenkomst” zelf, als ten aanzien van de wetgeving inzake arbeidsovereenkomsten (wet van 3 juli 1978 ‘betreffende de arbeidsovereenkomsten’) en van het beginsel van de overeenkomst-wet, vastgelegd in artikel 5.69 van het Burgerlijk Wetboek.⁹ Ze maakt het namelijk mogelijk dat een werkgever eenzijdig een regeling vaststelt waarvan de normatieve waarde identiek is aan die van een collectieve arbeidsovereenkomst, en dus hoger dan die welke wordt toegekend aan een geschreven individuele arbeidsovereenkomst, zoals het ontworpen artikel 78, § 1 (artikel 13 van het voorontwerp) stelt.

Volgens de bespreking, die hier verwijst naar artikel 11, zou de ontworpen maatregel verantwoord zijn door “het belang van de dienst, de effectiviteit van het bestuurlijk optreden en de continuïteit van de openbare dienst”. Dergelijke verantwoordingen, die steunen op het veranderlijke beginsel dat geldt voor de regels die van toepassing zijn op personeelsleden die onder een statuut vallen, zijn in ieder geval in tegenspraak met de redenen die worden aangevoerd om overal tot contractuele aanwerving over te gaan (artikel 7, dat artikel 67 van de wet van 23 juli 1926 vervangt).

In de bespreking van artikel 11 wordt immers het volgende opgemerkt:

“(…) het feit dat de reglementering kan worden aangenomen ondanks een meningsverschil tussen de sociale partners [kan] worden beschouwd als een kenmerk van een statutair regime, overeenkomstig het veranderlijke beginsel”.

Het Grondwettelijk Hof heeft daarover ook het volgende gesteld:

“De specifieke kenmerken die het statuut ten opzichte van de arbeidsovereenkomst vertoont, kunnen naar gelang van het geval worden geanalyseerd als voordelen (dat is met name het geval voor de grotere vastheid van betrekking of de pensioenregeling, die voordeliger is), of als nadelen (zoals het veranderlijke beginsel, de discretie- en neutraliteitsplicht of de regeling inzake de cumulatie of de onverenigbaarheden).”¹⁰

De wil om “de Spoorwegen (...) de noodzakelijke flexibiliteit [te] bieden om de uitdagingen die hen te wachten staan, het hoofd te bieden” in een context van liberalisering en toenemende concurrentie, is evenmin een toereikende verantwoording voor een maatregel

⁹ Die bepaling luidt als volgt:

“Een contract dat geldig tot stand is gekomen, strekt degenen die het hebben gesloten tot wet” (wet van 28 april 2022 ‘houdende boek 5 “Verbintenissen” van het Burgerlijk Wetboek’, artikel 2).

¹⁰ GwH 23 maart 2023, nr. 52/2023, B.7.2.

waarvoor geen enkel equivalent bestaat bij de overige autonome overheidsbedrijven of bij de concurrerende bedrijven uit de privésector.

3.3. Zonder dat in dit stadium hoeft te worden onderzocht of de voorliggende bepaling in overeenstemming is met de internationaalrechtelijke bepalingen, aangehaald in opmerking 1.3, die het recht op collectieve onderhandeling vastleggen, kan worden geconcludeerd dat die bepaling een aanzienlijke achteruitgang inhoudt van de bescherming van het recht op collectieve onderhandeling, vastgelegd in artikel 23 van de Grondwet. Voor die achteruitgang bestaat bij de huidige stand van het dossier geen redelijke verantwoording. Bovendien leidt de bepaling ten aanzien van het beginsel van gelijkheid en non-discriminatie, verankerd in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, tot een verschil in behandeling dat voor het contractuele personeel van de Belgische spoorwegen nadelig uitvalt, zowel in vergelijking met het personeel van de overige autonome overheidsbedrijven en van het hele federaal openbaar ambt als in vergelijking met het personeel in de privésector. Dat verschil in behandeling lijkt bij de huidige stand van het voorontwerp niet te beantwoorden aan de eisen inzake rechtvaardiging en proportionaliteit.

4.1. Artikel 14 van het voorontwerp strekt ertoe in de wet van 23 juli 1926 een artikel 77/1 in te voegen dat voor het vaststellen en het wijzigen van het arbeidsreglement voorziet in een escalatieprocedure, vergelijkbaar met de procedures voorzien in artikel 12 voor de wijziging van de grondregeling die van toepassing is op het statutaire personeel en in artikel 13 voor de uitwerking van een reglementering met rechtswaarde van een collectieve overeenkomst.

4.2. De procedure voor het uitwerken van arbeidsreglementen wordt thans voorzien in artikel 118, 6°, van de wet van 23 juli 1926, dat de tegenhanger vormt van artikel 30, § 2, 6°, van de wet van 21 maart 1991 en waarin het volgende wordt bepaald:

“Niettegenstaande elke andersluidende bepaling en onverminderd de andere bepalingen van deze wet, heeft de Nationale Paritaire Commissie de volgende bevoegdheden, ten aanzien van de Belgische Spoorwegen alsook waar van toepassing ten aanzien van elke vennootschap afzonderlijk:

(...)

6° met een meerderheid van tweederde van de uitgebrachte stemmen een of meer arbeidsreglementen opstellen en wijzigen overeenkomstig artikel 11 van de wet van 8 april 1965 tot instelling van de arbeidsreglementen, waarbij de Nationale Paritaire Commissie de taken van de ondernemingsraad vervult;

(...).”

Noch die bepaling, noch artikel 11 van de wet van 8 april 1965 waarnaar ze verwijst, maakt het mogelijk dat enkel de werkgever het uitblijven van een beslissing van de Nationale paritaire commissie (of van de ondernemingsraad) ondervangt.

4.3. De escalatieprocedure waarin artikel 14 van het voorontwerp (ontworpen artikel 77/1) voorziet, leidt dan ook tot een aanzienlijke achteruitgang van de bescherming van het recht op collectief overleg. Ze geeft *mutatis mutandis* aanleiding tot gelijkaardige opmerkingen als hierboven geformuleerd over de artikelen 12 en 13 van het voorontwerp (ontworpen artikel 75

en 77), al naargelang ze betrekking heeft op de statutaire dan wel de contractuele personeelsleden van de Belgische spoorwegen.¹¹

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP

Artikel 2

In de inleidende zin van artikel 2 moet worden vermeld dat artikel 21 van de wet van 23 juli 1926 is ingevoegd bij het koninklijk besluit van 11 december 2013.¹²

De nog geldende wijzigingen die reeds zijn aangebracht in de overige gewijzigde bepalingen die bij het voorontwerp vervangen of opgeheven worden, moeten ook in het vervolg van het dispositief worden vermeld.

Artikelen 11 tot 14

Los van de vraag of er geen geschiktere term is om het beoogde mechanisme passend te benoemen, moet de Engelse term “*escalation*” in de Franse tekst van het opschrift van hoofdstuk 6, in de artikelen 11, 12 en 14 alsook in de memorie van toelichting en in de artikelsgewijze bespreking, in ieder geval vervangen worden door de correcte Franse vertaling van de Nederlandse term “*escalatie*”, namelijk “*escalade*”.

Artikel 11

De tekst van artikel 35, § 5, van de wet van 21 maart 1991 moet herzien worden ter wille van de samenhang met het ontworpen artikel 75 van de wet van 23 juli 1926.

¹¹ Voor laatstgenoemden kan evenwel rekening gehouden worden met het feit dat een arbeidsreglement hiërarchisch lager staat dan een geschreven individuele arbeidsovereenkomst (artikel 78, § 1, 5°, van de wet van 23 juli 1926).

¹² Koninklijk besluit van 11 december 2013 ‘houdende het personeel van de Belgische Spoorwegen’, artikel 3.

Artikel 18

De bespreking moet worden aangevuld met een verantwoording voor het feit dat de ontworpen wet, behoudens uitzondering, in werking treedt op de tweede dag na de bekendmaking ervan in het *Belgisch Staatsblad*, in plaats van na de gebruikelijke termijn van tien dagen die wordt bepaald bij artikel 4 van de wet van 31 mei 1961 ‘betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen’.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER FACCO

Bernard BLERO