



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 79.651/2/V
du 7 aout 2026

advies 79.651/2/V
van 7 augustus 2026

sur

over

une proposition de loi 'visant
à garantir un service de
navigation aérienne et des
services aéroportuaires
essentiels en cas de grève'

een wetsvoorstel 'tot
waarborging van essentiële
luchtverkeersleidings- en
luchthavendiensten
bij stakingen'

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 'visant à garantir un service de navigation aérienne et des services aéroportuaires essentiels en cas de grève', déposée par M. Gilles FORET et consorts (*Doc. parl.*, Chambre, 2025-2026, n° 56-1595/001).

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.

*

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 waarborging van essentiële luchtverkeersleidings- en luchthavendiensten bij stakingen', ingediend door de heer Gilles FORET c.s. (Parl.St., Kamer, 2025-2026, nr.°56-1595/001).

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.

*

* Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, *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.

* 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.

COMPÉTENCE

Le chapitre 3 de la proposition, intitulé « Service aéroportuaire essentiel garanti », tend à imposer aux gestionnaires d'aéroport de garantir les prestations nécessaires à l'exécution de certaines catégories de vols par référence à celles que skeyes est tenu d'assurer en toutes circonstances en vertu du chapitre 2 ¹. En application de l'article 4, 1^o, de la proposition, le chapitre 3 est applicable à « tout aéroport belge ouvert au trafic commercial de passagers ».

Or, les Régions sont compétentes, en ce qui concerne les travaux publics et le transport, pour « l'équipement et l'exploitation des aéroports et des aérodromes publics, à l'exception de l'aéroport de Bruxelles-National ». Ainsi que la section de législation l'a relevé dans son avis 28.248/VR/4 donné les 22 et 28 septembre 1998 sur un projet devenu l'arrêté royal du 12 novembre 1998 'réglementant l'accès au marché de l'assistance en escale à l'aéroport de Bruxelles-National' :

« 2. En vertu de l'article 6, § 1^{er}, X, 7^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les régions sont compétentes, en ce qui concerne les travaux publics et le transport, pour

'l'équipement et l'exploitation des aéroports et des aérodromes publics, à l'exception de l'aéroport de Bruxelles-national'.

Dans les travaux préparatoires de cet article 6, § 1^{er}, X, la compétence qui a été attribuée aux régions en matière de travaux publics et de transport est qualifiée de 'compétence de gestion au sens large' ². Elle comprend, dès lors, l'adoption de règles relatives à l'exploitation des aéroports ³.

L'autorité fédérale reste toutefois compétente, en vertu de l'article 6, § 4, 3^o et 4^o, de la même loi, pour l'élaboration des règles de police générale et de la réglementation relative aux communications et aux transports, ainsi qu'aux prescriptions techniques relatives aux moyens de communication et de transport ⁴, et pour l'élaboration des règles relatives à l'organisation et à la mise en œuvre de la sécurité de la circulation aérienne sur les aéroports régionaux et les aéroports publics.

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

¹ Définis à l'article 171, alinéa 3, 2^o et 3^o, proposé de la loi du 21 mars 1991 'portant réforme de certaines entreprises publiques économiques'.

² Note de bas de page (1) page 4 de l'avis cité : Doc. parl., Chambre, S.E. 1988, n° 516/1, p. 13 ; doc. parl., Sénat, 1992-1993, n° 558-8, p. 412 ; Cour d'arbitrage, 18 janvier 1996, n° 5/96, *Moniteur belge* du 2 février 1996.

³ Note de bas de page (2) page 4 de l'avis cité : Voyez dans le même sens, à propos du service de pilotage visé à l'article 6, § 1^{er}, X, 9^o, de la loi spéciale : Cour d'arbitrage, 16 janvier 1997, n° 2/97, *Moniteur belge* du 5 février 1997.

⁴ Note de bas de page (3) page 4 de l'avis cité : Voyez Cour d'arbitrage, n° 2/97, précité, point B.4.2.

Le projet à l'examen porte réglementation des activités commerciales liées à l'équipement et à l'exploitation des aéroports. Il ne concerne en aucune manière la police de la navigation aérienne, ni la réglementation de la circulation aérienne ⁵. Il résulte de ce qui précède que l'autorité fédérale est compétente pour adopter ce projet, mais seulement dans la mesure où il porte sur l'aéroport de Bruxelles-national. Pour les autres aéroports, il incombe aux régions concernées de transposer la directive 96/67/CE précitée en droit interne.

Compte tenu des considérations qui précèdent, il convient de revoir l'ensemble du projet en ayant égard au fait que, désormais, celui-ci ne peut plus concerner qu'un seul aéroport : celui de Bruxelles-national. Citons, à titre d'exemples de dispositions qui reposent sur l'hypothèse d'une pluralité d'aéroports et qui doivent, dès lors, être revues, les articles 1^{er}, 8 et 16 du projet » ⁶.

Le chapitre 3 sera fondamentalement revu afin de limiter sa portée à ce qui ressortit de la compétence fédérale, à savoir les règles d'exploitation applicables au seul aéroport de Bruxelles-National.

Par conséquent le chapitre 3 de même que l'article 7, alinéa 1^{er}, 2^o, ne sont examinés qu'en ce qu'ils s'appliquent à l'aéroport de Bruxelles -National.

FORMALITÉS PRÉALABLES

La proposition relève partiellement des compétences de l'Autorité fédérale en matière de réglementation relative aux transports (article 6, § 4, 3^o, de la loi spéciale du 8 aout 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 aout 1980).

Conformément à l'article 6, § 4, 3^o et 4^o, et § 8, de la loi spéciale du 8 aout 1980, elle doit dès lors être soumise à la procédure d'association des gouvernements de régions ⁷.

EXAMEN DE LA PROPOSITION

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

I. Service de navigation aérienne garanti par skeyes

1. Le chapitre 2 de la proposition tend, en substance, à instaurer un service de navigation aérienne garanti. La proposition énumère les prestations qui doivent être garanties en toutes circonstances par skeyes, et prévoit que les modalités seront fixées dans le contrat de gestion

⁵ Note de bas de page (1) page 5 de l'avis cité : On comparera avec la répartition des compétences à l'égard des ports (Cour d'arbitrage, n° 5/96, précité, points B.3.1. à B.3.3.).

⁶ Voir également l'avis 29.513/3 donné le 5 octobre 1999 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement flamand du 17 décembre 1999 'réglementant l'accès au marché de l'assistance en escale de Gouvernement flamand des aéroports régionaux flamands'.

⁷ Voir également l'article 97, § 1^{er}, du règlement de la Chambre des représentants.

conclu avec cette entreprise publique autonome. Elle impose par ailleurs la communication préalable d'un préavis de grève par les travailleurs, et l'adoption par skeyes d'un plan de continuité.

2. Dans l'avis 64.117/1⁸, 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 antérieurs⁹, le droit de grève est expressément garanti, dans l'ordre juridique belge¹⁰ 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 révisée¹¹⁻¹². 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'homme¹³. 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 II¹⁴ 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.

⁸ 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', *Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, n° 3351/001, pp. 62-103.

⁹ *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'.

¹⁰ *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.

¹¹ *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).

¹² *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.

¹³ *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.

¹⁴ *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.

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’.

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’¹⁵, 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 internationale¹⁶, 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’¹⁷.

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

¹⁵ 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.

¹⁶ 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).

¹⁷ 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 ».

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' ¹⁸.

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' ¹⁹. Le Comité de la liberté syndicale fait également référence aux 'fonctionnaires agissant en tant qu'organe de la puissance publique' ²⁰.

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 ²¹.

'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

¹⁸ 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.

¹⁹ 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.

²⁰ Note de bas de page 15 de l'avis cité : *Compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale*, 6^e édition, 2018, § 779.

²¹ 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.

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' ²² ».

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 ²³, 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 ²⁴. 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 » ²⁵,

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 » ²⁶.

4. En l'espèce, la terminologie utilisée dans la proposition et dans les développements qui la précèdent ne permet pas de déterminer la portée que ses auteurs entendent donner à la loi.

²² 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.

²³ 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*.

²⁴ Compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale, 6^e édition, 2018, § 840.

²⁵ *Ibid.*, § 841.

²⁶ *Ibid.*, § 902.

D'après son intitulé, le chapitre 2 de la proposition institue un « service de navigation aérienne garanti » qui sera assuré « en toutes circonstances », et l'article 171/1, § 1^{er}, proposé de la loi du 21 mars 1991 'portant réforme de certaines entreprises publiques économiques' prévoit que skeyes « garantit un niveau minimum de service public ». Les développements de la proposition font état de ce que le cadre actuel ne permet pas à skeyes « de garantir en toutes circonstances un niveau minimum de services, y compris pour les vols en situation de détresse ou les vols à caractère humanitaire, lorsque des actions sociales affectant le personnel de contrôle sont menées ». Ces éléments laissent entendre que la proposition vise à fixer des services minima en cas de grève, et qu'en corollaire, il pourrait être nécessaire de procéder à des réquisitions de membres du personnel pour assurer ces prestations minimales.

Cependant, l'article 171, alinéa 2, proposé de la loi du 21 mars 1991 énonce que le service de navigation aérienne garanti sera organisé « dans le respect du droit de grève », et l'article 171/1, § 4, proposé prévoit que le plan de continuité est établi « sur la base du personnel disponible ». Dans le même sens, les développements de la proposition énoncent notamment ce qui suit :

« [L]a présente proposition de loi s'inscrit dans la continuité de la loi du 29 novembre 2017 'relative à la continuité du service de transport ferroviaire de personnes en cas de grève'. Cette loi a instauré, pour la SNCB et Infrabel, un dispositif conciliant le droit de grève avec la continuité d'un service public essentiel, fondé sur un préavis obligatoire, une concertation, un plan de transport adapté et une information anticipée des usagers. La Cour constitutionnelle a jugé ce mécanisme compatible avec le droit de grève, en soulignant qu'il ne s'agissait pas d'une réquisition mais d'un encadrement proportionné destiné à garantir un niveau minimum de service. Sans transposer mécaniquement ce dispositif, la présente proposition de loi en reprend la philosophie : concilier le droit de grève avec la continuité du service public, en définissant des prestations qui doivent être assurées en toutes circonstances et en prévoyant un cadre de concertation et d'information ».

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 »²⁷. Si la proposition s'inspire de la philosophie de cette loi, il ne s'agit pas d'un « service minimum » au sens des principes édictés par les organes de l'OIT.

5.1. Deux hypothèses doivent, en conséquence, être distinguées.

5.2. 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. Il reste à déterminer si cette atteinte est admissible.

²⁷ C.C., 14 mai 2020, n° 67/2020, B.17.

Les restrictions à ce droit fondamental doivent être prévues par la « loi »²⁸, ce qui est le cas en l'espèce.

Ainsi que l'a relevé l'O.I.T., le contrôle aérien est considéré comme un service essentiel, de sorte que la mise en place d'un service minimum peut se justifier. Il convient toutefois, pour satisfaire aux recommandations de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations de l'O.I.T., de limiter le service minimum 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 »²⁹. À cet égard, la section de législation relève que les services visés à l'article 171, alinéa 2, 3°, proposé apparaissent moins essentiels que les services visés aux 1° et 2° du même alinéa. Le législateur s'assurera que tous les services visés doivent être considérés comme essentiels, de sorte que l'atteinte au droit de grève reste proportionnée au regard de chaque catégorie envisagée³⁰.

Par ailleurs, si le législateur entend mettre en place un service minimum, il y aurait lieu de revoir l'article 171/1, § 4, proposé, qui prévoit que le service garanti est assuré par le personnel disponible et, dès lors que la portée de la loi qui serait adoptée s'écarterait substantiellement de celle de la loi du 29 novembre 2017, de faire apparaître cette différence dans les travaux parlementaires subséquents.

5.3. Si, au contraire, l'intention est uniquement de déterminer les prestations prioritaires et d'imposer l'élaboration d'un plan de continuité pour affecter le personnel disponible à ces tâches prioritaires, sans autoriser la réquisition de travailleurs, la proposition ne met pas en place un « service minimum ».

Si telle est l'intention, il y aurait toutefois lieu que le législateur revoie dans la suite de ses travaux la terminologie utilisée par la proposition et les développements afin de ne pas laisser entendre que, dans certains cas, la réquisition de membres du personnel serait nécessaire alors que l'intention serait d'offrir un service adapté. Il s'agirait spécialement de ne pas user des notions de service « garanti » ou de « niveau minimum de service public », qui prêteraient à confusion sur la portée de la loi.

²⁸ 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, n°s 610 et 612) », *Ibidem*, B.6.8.

²⁹ Voir *supra*.

³⁰ Voir en ce sens l'avis 52.360/4/AG donné le 26 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 » (déposée par Mr. Philippe PIVIN et Mmes A-Ch. D'URSEL et V. TEITELBAUM).

Les mesures envisagées devraient en tout état de cause être prévues par la loi dans leurs éléments essentiels compte tenu des dispositions constitutionnelles applicables (l'article 23, alinéas 2 et 3, 1^o, s'agissant du droit à la négociation collective ainsi que les articles 26 et 27, s'agissant de la liberté syndicale) et répondre au respect du principe de proportionnalité ³¹.

II. Service aéroportuaire essentiel garanti à l'aéroport de Bruxelles-National

1. Sans préjudice des observations formulées sous l'observation générale I qui s'appliquent *mutatis mutandis*, il y a encore lieu d'observer ce qui suit.

2. En ce qui concerne les relations entre le gestionnaire de l'aéroport de Bruxelles-National et les entreprises prestataires de services, il y a notamment lieu de veiller à la correcte articulation du dispositif proposé avec la directive 96/67/CE du Conseil du 15 octobre 1996 'relative à l'accès au marché de l'assistance en escale dans les aéroports de la Communauté', avec l'arrêté royal du 6 novembre 2010 'réglementant l'accès au marché de l'assistance en escale à l'aéroport de Bruxelles-National' qui la transpose, ainsi qu'avec l'arrêté royal du 21 juin 2004 'octroyant la licence d'exploitation de l'aéroport de Bruxelles-National à la société anonyme BIAC'.

En outre, si des licences ont été octroyées à divers prestataires (tels qu'énumérés par l'article 4, 3^o, de la proposition), notamment de services en escale, ou si des contrats ont été conclus avec ceux-ci, dans la mesure où ils contiendraient des dispositions relatives à l'organisation de l'offre en cas de grève au sein de l'un ou l'autre, il devrait également être veillé à ce que d'éventuels changements se fassent dans le respect dû à la liberté d'entreprendre ou au droit au respect des biens garanti par l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, question que la section de législation n'examine pas pour le motif que, comme il vient d'être exposé, la proposition ne peut en tout état de cause aboutir en l'état et aussi pour les raisons ci-après.

3. Le législateur devra encore s'assurer qu'il se justifie de déroger au régime d'ores et déjà existant mis en place par la loi du 19 août 1948 'relatives aux prestations d'intérêt public en temps de paix'. En effet, à la différence de *skeyes* lequel a le statut juridique d'entreprise publique économique au sens de la loi du 21 mars 1991, le gestionnaire de l'aéroport de Bruxelles-National est une société de droit privé ³², de même que les prestataires de services auquel il recourt ou octroie des licences.

³¹ Voir C.C., 14 mai 2020, n° 67/2020, B.9.1 et s

³² Voir l'arrêté royal du 27 mai 2004 'relatif à la transformation de Brussels International Airport Company (B.I.A.C.) en société anonyme de droit privé et aux installations aéroportuaires (BIAC)'. Voir également l'arrêté royal du 2 décembre 2025 'renouvelant la licence d'exploitation de l'aéroport de Bruxelles-National'.

4. La section de législation ne perçoit pas comment pourrait s'organiser concrètement le service aéroportuaire essentiel qui, selon l'article 5, § 2, proposé, aurait « pour objet d'assurer, dans la mesure nécessaire à l'exécution, au départ ou à destination de l'aéroport concerné, des vols visés à l'article 171, alinéa 3, 2° et 3°, de la loi du 21 mars 1991 précitée [...] ».

Plus particulièrement, l'alinéa 3, 3°, de l'article 171 de la loi du 21 mars 1991 tel qu'il résulterait de l'article 2 de la proposition à l'examen porte, à propos du service de navigation aérienne garanti (qui serait pour sa part à prester par skeyes en toutes circonstances), sur « l'exécution d'un nombre de vols commerciaux permettant de maintenir un niveau de connectivité de la Belgique au niveau international conforme à l'intérêt général, en particulier avec les principaux hubs européens et intercontinentaux, en tenant compte des exigences environnementales applicables aux aéroports belges et, pour l'aéroport de Bruxelles-National, des mesures adoptées dans le cadre de la procédure d'« approche équilibrée » ».

Outre l'indétermination qui s'attache au « niveau de connectivité » recherché qui rend cette notion imprévisible quant à ses conséquences juridiques potentielles, d'une part, et ce, sans même aborder les éventuelles questions relatives au respect du principe d'égalité et de non-discrimination porté par les articles 10 et 11 de la Constitution quant au choix des vols commerciaux à faciliter, d'autre part, il convient de souligner ce que le Comité européen des droits sociaux a récemment exposé à propos de l'article 6.4 de la Charte sociale européenne révisée qui garantit le droit de grève et des restrictions qui peuvent lui être apportées selon l'article G :

« Des restrictions ont été jugées conformes aux conditions de l'article G lorsque 'la sécurité nationale était affectée ou lorsque la vie et la santé des personnes étaient en jeu' et des 'restrictions ou interdictions ne peuvent être justifiées que lorsque la grève implique une claire et réelle menace pour la vie, la santé et/ou les libertés des personnes' (Confédération européenne des syndicats (CES), Confédération néerlandaise des syndicats (FNV) et Fédération nationale des syndicats chrétiens (CNV) c. Pays-Bas, réclamation n° 201/2021, décision sur le bien-fondé du 24 janvier 2024, §§ 87 et 92). En revanche, 'des considérations purement économiques ou des préoccupations d'ordre pratique ou organisationnel', y compris, par exemple, l'annulation de vols et de trains, des pénuries temporaires de certains biens et services, ou des temps d'attente accrus pour certains services non vitaux, ne peuvent à elles seules être considérées comme une justification suffisante pour des restrictions au droit de grève (*Idem*, § 87) »³³.

Compte tenu de ce qui précède, la proposition ne pourrait aboutir sans que le législateur ne revoie fondamentalement le dispositif qu'elle envisage.

³³ C.E.D.S., *Unione Sindacale di Base (USB) c. Italie* (décision sur le bien-fondé), 10 septembre 2025, réclamation n° 208/2022, § 75.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 3

1. L'article 171/1, § 1^{er}, proposé énonce :

« Sans préjudice du droit de grève garanti par la Constitution et les conventions internationales, skeyes garantit un niveau minimum de service public ».

Or, d'une part, les paragraphes 2 et 3 de cette disposition apportent des restrictions au droit de grève ³⁴, et d'autre part, l'article 171, alinéas 2 à 4, proposé prévoit déjà l'instauration d'un service de navigation aérienne garanti.

L'article 171/1, § 1^{er}, proposé sera dès lors omis ³⁵.

2. La section de législation n'aperçoit pas comment l'article 171/1, § 4, proposé est appelé à s'articuler avec l'article 171, alinéa 4, proposé qui traite partiellement du même objet.

*

³⁴ Voir C.C., 14 mai 2020, n° 67/2020, B.19, qui énonce qu'un délai minimal de préavis de grève de huit jours ouvrables n'entraîne pas « une ingérence disproportionnée dans les droits des travailleurs concernés et, en particulier, ne [fait] pas obstacle au dialogue social et à la concertation collective et n'[atteint] pas la liberté syndicale et le droit de négociation collective dans leur substance ». Voir dans le même sens, C.C., 17 mai 2023, n° 78/2023, B.40.

³⁵ En tout état de cause, compte tenu du niveau hiérarchique qu'occupent les diverses conventions internationales portant sur le droit de grève, il ne s'indique pas que la disposition à l'examen se réfère à ces normes supérieures, d'autant moins que cela jette un doute quant à l'exact statut juridique des règles et principes déduits de ces dispositions supérieures (voir par exemple, l'avis 63.490/2 donné le 10 juillet 2018 sur un avant-projet devenu la loi 'portant insertion du livre 3 'Les biens' dans le nouveau Code civil', *Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, n° 3348/001, pp. 446-511, observation sous l'article 3.67 en projet).

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.

BEVOEGDHEID

Hoofdstuk 3 van het voorstel, met als opschrift “Gewaarborgde essentiële luchthavendienst”, wil luchthavenexploitanten ertoe verplichten de diensten te waarborgen die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van sommige categorieën van vluchten, onder verwijzing naar de categorieën van vluchten die skeyes krachtens hoofdstuk 2 in alle omstandigheden moet uitvoeren.¹ Met toepassing van artikel 4, 1°, van het voorstel geldt hoofdstuk 3 voor “elke Belgische luchthaven waar commercieel passagiersverkeer plaatsvindt”.

Wat openbare werken en vervoer betreft, zijn echter de gewesten bevoegd voor “de uitrusting en de uitbating van de luchthavens en de openbare vliegvelden, met uitzondering van de luchthaven Brussel-Nationaal”. In advies 28.248/VR/4 van 22 en 28 september 1998 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 12 november 1998 ‘betreffende de toegang tot de grondafhandelingsmarkt op de luchthaven Brussel-Nationaal’ heeft de afdeling Wetgeving het volgende opgemerkt:

“2. Krachtens artikel 6, § 1, X, 7°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen zijn de gewesten, wat de openbare werken en het vervoer betreft, bevoegd voor

‘de uitrusting en de uitbating van de luchthavens en de openbare vliegvelden, met uitzondering van de luchthaven Brussel-Nationaal’.

In de parlementaire voorbereiding van dat artikel 6, § 1, X, wordt de bevoegdheid die aan de gewesten is opgedragen inzake openbare werken en vervoer, bestempeld als een ‘beheersbevoegdheid in de ruime zin’.² Die bevoegdheid omvat bijgevolg het geven van regels voor de exploitatie van luchthavens.³

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

¹ Die worden omschreven in het voorgestelde artikel 171, derde lid, 2° en 3°, van de wet van 21 maart 1991 ‘betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven’.

² Voetnoot 1 op pagina 4 van het geciteerde advies: *Gedr. St.*, Kamer, B.Z. 1988, nr. 516/1, blz. 13; *Gedr. St.*, Senaat, 1992-1993, nr. 558-8, blz. 412; Arbitragehof, 18 januari 1996, nr. 5/96, *Belgisch Staatsblad* van 2 februari 1996.

³ Voetnoot 2 op pagina 4 van het geciteerde advies: Zie in dezelfde zin, in verband met de loodsdiensten genoemd in artikel 6, § 1, X, 9°, van de bijzondere wet: Arbitragehof, 16 januari 1997, nr. 2/97, *Belgisch Staatsblad* van 5 februari 1997.

De federale overheid blijft, krachtens artikel 6, § 4, 3° en 4°, van dezelfde wet, evenwel bevoegd voor het ontwerpen van de regels van de algemene politie en de reglementering op het verkeer en vervoer, alsook van de technische voorschriften inzake verkeers- en vervoermiddelen⁴ en voor het ontwerpen van de regels betreffende de organisatie en de uitwerking van de veiligheid van het luchtverkeer op de regionale luchthavens en de openbare vliegvelden.

Het thans onderzochte ontwerp regelt de handelsactiviteiten die gebonden zijn aan de infrastructuur en de exploitatie van luchthavens. Het heeft in geen deele betrekking op de politie over de luchtvaart, noch op de regeling van het luchtverkeer.⁵ Uit het voorgaande blijkt dat de federale overheid bevoegd is om dat ontwerp goed te keuren, maar alleen in zoverre het betrekking heeft op de luchthaven Brussel-Nationaal. Voor de overige luchthavens is het een aangelegenheid van de betrokken gewesten de voormelde richtlijn 96/67/EG om te zetten in het interne recht.

Gelet op de voorgaande overwegingen, dient het gehele ontwerp te worden herzien met inachtneming van het feit dat dit ontwerp nu alleen nog betrekking mag hebben op één luchthaven: Brussel-nationaal. De artikelen 1, 8 en 16 van het ontwerp kunnen worden aangehaald als voorbeelden van bepalingen die steunen op het geval dat er meer dan één luchthaven is en moeten bijgevolg worden herzien.”⁶

Hoofdstuk 3 moet grondig worden herzien zodat zijn draagwijdte beperkt blijft tot wat uit de federale bevoegdheid volgt, namelijk de exploitatieregels die louter op de luchthaven Brussel-Nationaal van toepassing zijn.

Bijgevolg worden hoofdstuk 3 en artikel 7, eerste lid, 2°, enkel onderzocht in zoverre ze van toepassing zijn op de luchthaven Brussel-Nationaal.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

Het voorstel valt gedeeltelijk onder de bevoegdheden van de federale overheid inzake de reglementering op 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 moeten de gewestregeringen dan ook worden betrokken bij het uitwerken van het voorstel.⁷

⁴ Voetnoot 3 op pagina 4 van het geciteerde advies: Zie Arbitragehof, voormeld arrest nr. 2/97, punt B.4.2.

⁵ Voetnoot 1 op pagina 5 van het geciteerde advies: Men vergelijke met de verdeling van de bevoegdheden voor de havens (Arbitragehof, voormeld arrest nr. 5/96, punten B.3.1. tot B.3.3.).

⁶ Zie ook advies 29.513/3 van 5 oktober 1999 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 17 december 1999 ‘betreffende de toegang tot de grondafhandelingsmarkt op de Vlaamse regionale luchthavens’.

⁷ Zie ook artikel 97, § 1, van het Reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers.

ONDERZOEK VAN HET VOORSTEL

ALGEMENE OPMERKINGEN

I. Door skeyes gewaarborgde luchtverkeersleidingsdienst

1. Hoofdstuk 2 van het voorstel strekt er in wezen toe een gewaarborgde luchtverkeersleidingsdienst in te voeren. Het voorstel somt de diensten op die in alle omstandigheden door skeyes moeten worden gewaarborgd en bepaalt dat de nadere regels worden vastgelegd in het beheerscontract dat met dat autonoom overheidsbedrijf wordt gesloten. Voorts verplicht het voorstel de werknemers ertoe een stakingsaanzegging vooraf in te dienen en verplicht het skeyes tot het opstellen van een continuïteitsplan.

2. In advies 64.117/1⁸ heeft de afdeling Wetgeving de volgende beginselen in herinnering gebracht:

“11. Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, in eerdere adviezen heeft bevestigd,⁹ is het stakingrecht in de Belgische rechtsorde uitdrukkelijk gewaarborgd¹⁰ 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.¹¹⁻¹² Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft het stakingrecht overigens afgeleid uit artikel 11 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.¹³ Voor zover van toepassing, kan ook gewezen worden op artikel 28 van het Handvest van de Fundamentele Rechten van de Europese Unie.

⁸ 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’, *Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 3351/1, 62-103.

⁹ 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’.

¹⁰ Voetnoot 5 van het geciteerde advies: Over de vastlegging van het stakingrecht 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.

¹¹ 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).

¹² 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.

¹³ Voetnoot 8 van het geciteerde advies: EHRM 21 april 2009, arrest *Enerji Yapi-Yol Sen t. Turkije*.

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 II¹⁴ 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 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’,¹⁵ 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,¹⁶ 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’.¹⁷

¹⁴ Voetnoot 9 van het geciteerde advies: Artikel 6 van het Europees Sociaal Handvest is opgenomen in deel II van dit Verdrag.

¹⁵ 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.

¹⁶ 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 toezichhoudende 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).

¹⁷ 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.

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.’¹⁸

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’.¹⁹ Het Comité voor vakbondsvrijheid verwijst eveneens naar de ‘fonctionnaires agissant en tant qu’organe de la puissance publique’.²⁰

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:²¹

‘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

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”.

¹⁸ Voetnoot 13 van het geciteerde advies: Commissie van deskundigen van de IAO, *Étude d’ensemble*, deel 1B, 2012, § 127.

¹⁹ Voetnoot 14 van het geciteerde advies: Commissie van deskundigen van de IAO, *Étude d’ensemble*, deel 1B, 2012, § 129.

²⁰ Voetnoot 15 van het geciteerde advies: *Compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale*, 6^e uitgave, 2018, § 779.

²¹ 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.

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.'

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.'²²

3. In het kader van het IAO-verdrag nr. 87 'betreffende de vrijheid tot het oprichten van vakverenigingen en de bescherming van het vakverenigingsrecht', waarbij ook het stakingsrecht wordt gewaarborgd,²³ meent het Comité voor vakbondsvrijheid van de IAO dat luchtverkeersleiding als een essentiële dienst in de strikte zin van het woord kan worden beschouwd.²⁴ 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",²⁵

²² Voetnoot 17 van het geciteerde advies: Commissie van deskundigen van de IAO, *Étude d'ensemble*, deel IB, 2012, § 136-137.

²³ Zie daarover het advies van het Internationaal Gerechtshof van 21 mei 2026, *Droit de grève au regard de la Convention n° 87 de l'OIT*.

²⁴ *Compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale*, 6^e édition, 2018, § 840.

²⁵ *Ibid.*, § 841.

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 services minima peuvent être établis quand les travailleurs décident de recourir à la grève”.²⁶

4. *In casu* kan uit de terminologie die in het voorstel en in de eraan voorafgaande toelichting wordt gebruikt, niet worden afgeleid welke draagwijdte de indieners van het voorstel aan de wet willen toekennen.

Hoofdstuk 2 van het voorstel voert volgens het opschrift een “gewaarborgde luchtverkeersleidingsdienst” in die “in alle omstandigheden” moet worden gewaarborgd, en het voorgestelde artikel 171/1, § 1, van de wet van 21 maart 1991 ‘betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven’ bepaalt dat skeyes “een minimumniveau van openbare dienstverlening [garandeert]”. De toelichting bij het voorstel vermeldt dat het “tijdens vakbondsacties met impact op de luchtverkeersleiders (...) binnen de huidige regelgeving [voor skeyes] niet mogelijk is te allen tijde een minimaal dienstverleningsniveau te waarborgen, zelfs niet voor vluchten in nood of humanitaire vluchten”. Die elementen doen uitschijnen dat het voorstel wil bepalen wat in geval van staking minimale diensten zijn en, daarmee samenhangend, dat het nodig zou kunnen zijn personeelsleden op te vorderen om die minimale dienstverlening te waarborgen.

Luidens het voorgestelde artikel 171, tweede lid, van de wet van 21 maart 1991 moet de gewaarborgde luchtverkeersleidingsdienst echter “met inachtneming van het stakingsrecht” worden georganiseerd, en volgens het voorgestelde artikel 171/1, § 4, wordt het continuïteitsplan opgesteld “rekening houdend met het beschikbare personeel”. In dezelfde zin wordt in de toelichting bij het voorstel onder meer het volgende gesteld:

“Dit wetsvoorstel borduurt voort op de wet van 29 november 2017 betreffende de continuïteit van de dienstverlening inzake personenvervoer per spoor in geval van staking. Bij die wet werd voor de NMBS en Infrabel een regeling ingevoerd die het stakingsrecht verzoent met de continuïteit van een essentiële openbare dienst. Ze voorziet in een verplichte stakingsaanzegging, overleg, een aangepaste dienstregeling en het voorafgaand informeren van de reizigers. Het Grondwettelijk Hof heeft geoordeeld dat die regeling bestaanbaar is met het stakingsrecht en heeft benadrukt dat het niet om een systeem van opvordering gaat, maar om een evenredig stelsel bedoeld om een minimale dienstverlening te waarborgen. Dit wetsvoorstel neemt die regeling niet zonder meer over maar wel de idee erachter, met name het stakingsrecht verzoenen met de continuïteit van de openbare dienstverlening door vast te leggen welke prestaties te allen tijde moeten worden gewaarborgd en door een overleg- en informatiekader te scheppen.”

Zoals het Grondwettelijk Hof heeft vastgesteld, “waarborgt [de wet van 29 november 2017] geen minimumprestaties in geval van staking, maar strekt zij ertoe een aangepast vervoersaanbod op basis van de beschikbare personeelsleden te organiseren”.²⁷ Hoewel

²⁶ *Ibid.*, § 902.

²⁷ GwH 14 mei 2020, nr. 67/2020, B.17.

het voorstel aansluit bij de opzet van die wet, gaat het niet om een “minimale dienstverlening” in de zin van de beginselen die door de organen van de IAO zijn uitgevaardigd.

5.1. Bijgevolg moet men een onderscheid maken tussen twee gevallen.

5.2. Indien het de bedoeling is een echte minimale dienstverlening in te voeren, hetgeen impliceert dat personeelsleden worden opgevorderd indien er te weinig werkwillige werknemers zijn om de uitvoering van de als “minimaal” omschreven diensten te waarborgen, beperkt de voorgestelde tekst in wezen het stakingsrecht van een deel van de werknemers. Of die inperking aanvaardbaar is, dient nog te worden uitgemaakt.

Beperkingen van dat grondrecht moeten worden voorzien in de “wet”,²⁸ hetgeen *in casu* het geval is.

Zoals de IAO heeft opgemerkt, wordt luchtverkeersleiding als een essentiële dienst beschouwd, zodat de invoering van een minimale dienstverlening te rechtvaardigen is. Om tegemoet te komen aan de aanbevelingen van de Commissie van deskundigen voor de toepassing van de verdragen en aanbevelingen van de IAO, dient de minimale dienstverlening evenwel te worden beperkt tot “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”.²⁹ In dat verband merkt de afdeling Wetgeving op dat de diensten bedoeld in het voorgestelde artikel 171, tweede lid, 3°, minder essentieel lijken dan de diensten bedoeld in de bepalingen onder 1° en 2° van hetzelfde lid. De wetgever dient zich ervan te vergewissen dat alle vermelde diensten als essentiële diensten moeten worden beschouwd, zodat de inperking van het stakingsrecht evenredig blijft ten aanzien van elke beoogde categorie.³⁰

Indien de wetgever een minimale dienstverlening beoogt in te voeren, zou zich voorts een herziening opdringen van het voorgestelde artikel 171/1, § 4, dat bepaalt dat het beschikbare personeel instaat voor de gewaarborgde dienstverlening. Daar de draagwijdte van de aan te nemen wet wezenlijk zou afwijken van de draagwijdte van de wet van 29 november 2017, zou dat verschil ook duidelijk moeten blijken uit de desbetreffende parlementaire voorbereiding.

²⁸ Zie in die zin de vereisten die de organen van de IAO in verband met de minimumdienst voorschrijven, zoals die door het Grondwettelijk Hof 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.

²⁹ Zie *supra*.

³⁰ Zie in die zin advies 52.360/4/AV van 26 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’ (ingediend door de heer Philippe PIVIN, mevrouw A-Ch. D’URSEL en mevrouw V. TEITELBAUM).

5.3. Indien het daarentegen enkel de bedoeling is de prioritaire diensten te bepalen en voor te schrijven dat een continuïteitsplan wordt opgesteld om het beschikbare personeel voor die prioritaire opdrachten in te zetten, zonder dat het opvorderen van werknemers wordt toegestaan, voert het voorstel geen “minimale dienstverlening” in.

Als dat de bedoeling is, zou de wetgever in de verdere parlementaire voorbereiding de terminologie van het voorstel en van de toelichting echter moeten herzien, zodat niet de indruk ontstaat dat het in bepaalde gevallen nodig zou zijn personeelsleden op te vorderen terwijl het de bedoeling zou zijn een aangepaste dienstverlening aan te bieden. Men zou meer bepaald de begrippen “gewaarborgde” dienst of “minimumniveau van openbare dienstverlening” achterwege moeten laten, omdat die verwarring zouden doen ontstaan over de draagwijdte van de wet.

Gelet op de toepasselijke grondwetsbepalingen (artikel 23, tweede en derde lid, 1°, over het recht op collectieve onderhandelingen, alsook de artikelen 26 en 27, over de syndicale vrijheid) zouden de essentiële elementen van de beoogde maatregelen hoe dan ook in de wet moeten worden bepaald, en zouden de maatregelen moeten beantwoorden aan het evenredigheidsbeginsel.³¹

II. Gewaarborgde essentiële luchthavendienst op de luchthaven Brussel-Nationaal

1. Onverminderd de punten die in algemene opmerking I naar voren zijn gebracht en die *mutatis mutandis* van toepassing zijn, dient voorts het volgende te worden opgemerkt.

2. Wat de relaties tussen de exploitant van de luchthaven Brussel-Nationaal en de dienstverlenende bedrijven betreft, dient men er onder meer voor te zorgen dat het voorgestelde dispositief correct samenhangt met richtlijn 96/67/EG van de Raad van 15 oktober 1996 ‘betreffende de toegang tot de grondaafhandelingsmarkt op de luchthavens van de Gemeenschap’, met het koninklijk besluit van 6 november 2010 ‘betreffende de toegang tot de grondaafhandelingsmarkt op de luchthaven Brussel-Nationaal’ waarbij de richtlijn wordt omgezet, en met het koninklijk besluit van 21 juni 2004 ‘betreffende de toekenning van de exploitatielicentie van de luchthaven Brussel-Nationaal aan de naamloze vennootschap B.I.A.C.’.

Indien aan verschillende dienstverleners (zoals opgesomd in artikel 4, 3°, van het voorstel), met name op het gebied van grondaafhandelingsdiensten, vergunningen zijn verleend of indien met hen contracten gesloten zijn, en in zoverre daarin bepalingen zouden staan over de organisatie van het aanbod in geval van staking bij de ene of de andere dienstverlener, zou er ook moeten worden op toegezien dat eventuele wijzigingen plaatsvinden met inachtneming van de vrijheid van ondernemen of het recht op de eerbiediging van de eigendom, gewaarborgd bij artikel 1 van het Eerste aanvullend protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Dat is een kwestie die de afdeling Wetgeving niet onderzoekt omdat, zoals hierboven uiteengezet is, het voorstel in zijn huidige vorm in geen geval doorgang kan vinden, en ook om de hiernavolgende redenen.

³¹ Zie GwH 14 mei 2020, nr. 67/2020, B.9.1 e.v.

3. De wetgever moet er zich ook nog van vergewissen dat er reden is om af te wijken van de nu al bestaande regeling die is ingevoerd bij de wet van 19 augustus 1948 ‘betreffende de prestaties van algemeen belang in vreedstijd’. In tegenstelling tot skeyes, dat het juridische statuut heeft van een economisch overheidsbedrijf in de zin van de wet van 21 maart 1991, is de exploitant van de luchthaven Brussel-Nationaal namelijk een privaatrechtelijke vennootschap,³² net zoals de dienstverleners waarop ze een beroep doet of waaraan ze vergunningen verleent.

4. Het is de afdeling Wetgeving niet duidelijk hoe de essentiële luchthavendienst, die volgens het voorgestelde artikel 5, § 2, zou inhouden “dat vanuit of naar de betrokken luchthaven de vluchten kunnen worden uitgevoerd die worden bedoeld in artikel 171, derde lid, 2° en 3°, van de voormelde wet van 21 maart 1991 (...)”, concreet zou kunnen worden georganiseerd.

In verband met de gewaarborgde luchtverkeersleidingsdienst (die in alle omstandigheden door skeyes zou moeten worden uitgevoerd) heeft het derde lid, 3°, van artikel 171 van de wet van 21 maart 1991, zoals dat zou voortvloeien uit artikel 2 van het voorliggende voorstel, meer in het bijzonder betrekking op “de uitvoering van een aantal commerciële vluchten waardoor België een niveau van internationale connectiviteit kan behouden dat in het algemeen belang is, in het bijzonder met de voornaamste Europese en intercontinentale hubs, rekening houdend met de milieueisen die van toepassing zijn op de Belgische luchthavens en, wat Brussel-Nationaal betreft, met de maatregelen die zijn aangenomen in het kader van de *balanced approach-procedure*”.

Los van de onduidelijkheid die heerst over het beoogde “niveau van connectiviteit”, hetgeen de potentiële rechtsgevolgen van dat begrip onvoorzienbaar maakt, en los van mogelijke vragen over de inachtneming van het beginsel van gelijkheid en non-discriminatie, vervat in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in verband met de keuze voor commerciële vluchten die moet worden vergemakkelijkt, dient te worden gewezen op hetgeen het Europees comité voor sociale rechten onlangs heeft gesteld aangaande artikel 6.4 van het herziene Europees sociaal handvest dat het stakingsrecht waarborgt, en aangaande de inperkingen die volgens artikel G aan dat recht kunnen worden opgelegd:

“Des restrictions ont été jugées conformes aux conditions de l’article G lorsque ‘la sécurité nationale était affectée ou lorsque la vie et la santé des personnes étaient en jeu’ et des ‘restrictions ou interdictions ne peuvent être justifiées que lorsque la grève implique une claire et réelle menace pour la vie, la santé et/ou les libertés des personnes’ (Confédération européenne des syndicats (CES), Confédération néerlandaise des syndicats (FNV) et Fédération nationale des syndicats chrétiens (CNV) c. Pays-Bas, réclamation n° 201/2021, décision sur le bien-fondé du 24 janvier 2024, §§ 87 et 92). En revanche, ‘des considérations purement économiques ou des préoccupations d’ordre pratique ou organisationnel’, y compris, par exemple, l’annulation de vols et de trains, des pénuries temporaires de certains biens et services, ou des temps d’attente accrus pour certains

³² Zie het koninklijk besluit van 27 mei 2004 ‘betreffende de omzetting van Brussels International Airport Company (B.I.A.C.) in een naamloze vennootschap van privaatrecht en betreffende de luchthaveninstallaties’. Zie ook het koninklijk besluit van 2 december 2025 ‘houdende vernieuwing van de exploitatielicentie van de luchthaven Brussel-Nationaal’.

services non vitaux, ne peuvent à elles seules être considérées comme une justification suffisante pour des restrictions au droit de grève (Idem, § 87).”³³

Gelet op het voorgaande kan het voorstel geen doorgang vinden indien de wetgever het voorgestelde dispositief niet grondig herziet.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 3

1. Het voorgestelde artikel 171/1, § 1, luidt als volgt:

“Onverminderd het stakingsrecht dat door de Grondwet en internationale verdragen wordt gewaarborgd, garandeert skeyes een minimumniveau van openbare dienstverlening.”

Enerzijds echter leggen de paragrafen 2 en 3 van die bepaling beperkingen op aan het stakingsrecht,³⁴ en anderzijds wordt de invoering van een gewaarborgde luchtverkeersleidingsdienst reeds voorzien in het voorgestelde artikel 171, tweede tot vierde lid.

Het voorgestelde artikel 171/1, § 1, moet dan ook worden weggelaten.³⁵

2. De afdeling Wetgeving begrijpt niet hoe het voorgestelde artikel 171/1, § 4, zich verhoudt tot het voorgestelde artikel 171, vierde lid, dat gedeeltelijk over hetzelfde handelt.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Patrick RONVAUX

³³ ECSR 10 september 2025, *Unione Sindacale di Base (USB) v. Italië* (beslissing over de gegrondheid), klacht nr. 208/2022, § 75.

³⁴ Zie GwH 14 mei 2020, nr. 67/2020, B.19, waarin wordt gesteld dat een minimale stakingsaanzeggingstermijn van acht werkdagen “geen onevenredige inmenging in de rechten van de betrokken werknemers met zich mee[brengt], [en] inzonderheid niet in de weg [staat] aan de sociale dialoog en aan het collectief overleg en (...) de kern van de vakbondsvrijheid en van het recht op collectief onderhandelen niet aan[tast]”. Zie in dezelfde zin GwH 17 mei 2023, nr. 78/2023, B.40.

³⁵ Gelet op de hiërarchie van de verschillende internationale verdragen inzake het stakingsrecht, is het hoe dan ook niet raadzaam dat de voorliggende bepaling naar die hogere rechtsnormen verwijst, des te minder daar dat twijfel doet rijzen over het juiste juridische statuut van de regels en beginselen die uit die hogere bepalingen worden afgeleid (zie bijvoorbeeld advies 63.490/2 van 10 juli 2018 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet ‘houdende invoeging van Boek 3 “Goederen” in het nieuw Burgerlijk Wetboek’, *Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 3348/1, 446-511, opmerking over het ontworpen artikel 3.67).