

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2003-2004

8 AVRIL 2004

Proposition de résolution visant à reconnaître le droit à une mobilité de base minimale garantie

(Déposée par MM. Didier Ramoudt et Paul Wille)

DÉVELOPPEMENTS

Les nombreuses grèves menées ces dernières années dans les diverses sociétés de transports sont encore présentes à nos mémoires. Récemment, des grèves à la STIB ont à nouveau paralysé les transports en commun à Bruxelles. Elles ont été suivies de menaces de grèves à la SNCB. Il ne faut pas sous-estimer les difficultés, les désagréments et les frais que ces arrêts de travail entraînent, tant pour les sociétés de transports et les voyageurs que pour l'économie nationale. Le droit des travailleurs d'une société de transports en commun à faire la grève doit être mis en balance avec certains droits fondamentaux des citoyens et avec l'intérêt général.

En effet, la mobilité est une des conditions permettant de participer pleinement à la vie sociale et elle est essentielle à l'exercice de nos droits et libertés. La mobilité est un facteur primordial de la prospérité comme du bien-être. Son impact sur les plans économique, écologique et humain ne doit pas être sous-estimé.

Cet impact ne sera toutefois véritablement admis que si l'on reconnaît officiellement un droit à une mobilité de base garantie.

Les voyageurs doivent avoir la garantie de pouvoir se rendre à leur travail et en revenir dans un délai

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2003-2004

8 APRIL 2004

Voorstel van resolutie tot erkenning van een gewaarborgde minimale basismobiliteit

(Ingediend door de heren Didier Ramoudt en Paul Wille)

TOELICHTING

De talrijke stakingen van de jongste jaren bij de verscheidene vervoersmaatschappijen liggen ons nog vers in het geheugen. Recentelijk legden stakingen bij de MIVB het openbaar vervoer te Brussel opnieuw lam. Stakingsdreigingen volgden bij de NMBS. De moeilijkheden, overlast en kosten die hiermee gepaard gaan voor zowel de vervoersmaatschappijen, de reizigers als de nationale economie mogen niet worden onderschat. Het stakingsrecht van de werknemers van de openbare vervoersmaatschappijen moet worden afgewogen tegenover een aantal fundamentele rechten van de burgers en tegenover het algemeen belang.

Mobiliteit is immers een voorwaarde voor een volwaardige deelname aan het maatschappelijk leven en is essentieel voor de uitoefening van onze rechten en vrijheden. Mobiliteit is een kernfactor voor zowel welvaart als welzijn. De impact die mobiliteit heeft op economisch, ecologisch en menselijk vlak mag niet worden onderschat.

Om dit echter optimaal tot zijn recht te laten komen is er nood aan de erkenning van een recht op een gewaarborgde basismobiliteit.

Reizigers moeten de garantie krijgen zich binnen een redelijke termijn, voor en na de kantooruren,

raisonnable, avant et après les heures de bureau, conformément aux horaires réguliers des transports en commun.

Garantir une mobilité de base minimale, entre 6 et 10 heures et entre 16 et 20 heures par exemple, peut contribuer également à promouvoir les transports en commun. Les diverses autorités de notre pays s'efforcent de décourager l'usage de la voiture, car le problème de la mobilité est en passe de devenir incontrôlable. Le coût économique des embouteillages atteint des sommets, il ne faut pas sous-estimer l'aspect environnemental, etc. Par conséquent, on incite le citoyen à emprunter les transports en commun. Mais, si l'on veut que les transports en commun soient une véritable solution de rechange à la voiture, il faut que les pouvoirs publics offrent un certain niveau de garantie aux voyageurs.

On peut illustrer la dimension sociale de la mobilité, notamment, en soulignant l'énorme dépendance des personnes âgées vis-à-vis des transports en commun. Les plus de 65 ans peuvent utiliser gratuitement les trams et les bus de De Lijn, des TEC et de la STIB et bénéficient d'un tarif préférentiel pour les services de la SNCB. Ces personnes sont par conséquent davantage disposées à renoncer à leur voiture. Pour rendre visite à leur famille, aller chez le médecin ou faire leurs courses quotidiennes, elles en sont réduites à prendre les transports en commun. Si l'on veut permettre à ces personnes de participer pleinement à la vie sociale, il faut leur garantir une mobilité de base minimale.

Notre proposition favorisera également le droit à la protection d'un environnement sain.

La présente résolution entend inciter le gouvernement à prendre l'initiative de réglementer la manière dont le droit de grève des travailleurs des diverses sociétés de transport en commun peut être exercé. Nous ne remettons pas en cause, en l'occurrence, le principe même du droit de grève des travailleurs. Une première auditrice du Conseil d'État, Mme Degnelie, a indiqué, à propos des grèves à La Poste en 1993, qu'il n'y avait pas d'abus de droit si la contestation portait sur les modalités d'exercice du droit de grève.

La Constitution belge ne consacre pas formellement le droit de grève. En droit national, on peut faire référence, en la matière, à l'article 11^{ter} de la loi relative aux contrats de travail. Cet article prévoit que la participation à des grèves ne saurait constituer un motif de suspension du contrat de travail pouvant entraîner le recours à un contrat de remplacement.

L'article 3 de la loi relative aux prestations oblige les entreprises à recourir à leur propre personnel pour l'exécution de prestations d'intérêt général. Le droit de grève peut également se déduire de la loi du 24 mai 1921 garantissant la liberté d'association.

overeenkomstig de dienstregeling van geregeld vervoer, van en naar het werk te kunnen begeven.

Het waarborgen van een gegarandeerde minimale basismobiliteit, bijvoorbeeld tussen 6 en 10 uur en tussen 16 en 20 uur, kan tevens een bijdrage leveren tot het promoten van het openbaar vervoer. De verschillende overheden in ons land doen verwoede pogingen om het gebruik van de wagen te ontmoedigen. Het mobiliteitsprobleem wordt immers stilaan onbeheersbaar. De economische kost van files loopt hoog op, het milieuaspect valt niet te onderschatten, ... De burger wordt bijgevolg aangemoedigd om gebruik te maken van het openbaar vervoer. Wil het openbaar vervoer echter een volwaardig alternatief voor de wagen vormen, dan dient de overheid een zekere mate van garantie aan de reizigers te bieden.

De sociale dimensie van mobiliteit kan onder meer worden geïllustreerd aan de hand van de enorme afhankelijkheid van het openbaar vervoer voor ouderen. 65-plussers kunnen gratis gebruik maken van de trams en bussen van De Lijn, TEC en de MIVB en genieten een gunsttarief voor het gebruik van de diensten van de NMBS. Bijgevolg is deze categorie mensen sneller bereid hun auto van de hand te doen. Voor familiebezoek, doktersbezoek, de dagelijkse boodschappen, ... zijn ze aangewezen op het openbaar vervoer. Om op een volwaardige wijze te kunnen participeren aan het maatschappelijk leven is een gegarandeerde minimale basismobiliteit voor die mensen noodzakelijk.

Het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu wordt met dit voorstel eveneens gebaat.

Deze resolutie wil een aanzet geven om de wijze waarop het stakingsrecht van de werknemers van de verscheidene vervoersmaatschappijen kan worden uitgeoefend te reglementeren. Het stakingsrecht op zich van de werknemers staat hier niet ter discussie. Een uitspraak van de eerste auditeur van de Raad van State, mevrouw Degnelie, met betrekking tot stakingen bij De Post in 1993, wees erop dat er geen sprake is van rechtsmisbruik wanneer de wijze van uitoefening van het stakingsrecht ter discussie staat.

Het stakingsrecht wordt in de Belgische Grondwet niet formeel erkend. In het nationaal recht kan met terzake worden verwezen naar artikel 11^{ter} van de Arbeidsovereenkomstenwet. Dit artikel sluit de deelname aan werkstakingen uit als schorsingsgrond van de arbeidsovereenkomst die aanleiding kan geven tot het aanwenden van een vervangingscontract.

Artikel 3 van de Prestatiewet verplicht de ondernemingen voor het verrichten van prestaties in algemeen belang gebruik te maken van het personeel van de eigen onderneming. Uit de wet van 24 mei 1921 tot waarborging der vrijheid van vereniging kan het recht om te staken eveneens worden afgeleid.

Le droit international, quant à lui, reconnaît formellement le droit de grève. Ce droit est garanti par l'article 8 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et, indirectement, par l'article 11 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH) et par l'article 6, 4^o, de la Charte sociale européenne.

L'article 31 de la Charte sociale européenne dispose que des restrictions peuvent être apportées au droit de grève si elles sont prescrites par la loi et qu'elles 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.

Bien qu'il ne soit pas reconnu formellement dans la législation belge, il s'agit d'un instrument essentiel dont les travailleurs peuvent user pour appuyer leurs exigences.

Cependant, le droit de grève peut entrer en conflit avec d'autres principes, droits et libertés fondamentaux. Il menace notamment la continuité du service public. Le fait que l'intérêt général requiert la satisfaction de certains besoins collectifs nous amène à conclure que ce service doit pouvoir fonctionner sans interruption aussi longtemps que les pouvoirs publics jugent que ces besoins existent. Force est de constater, hélas, dans la pratique, que les entreprises chargées de missions de service au public n'utilisent pas toujours le droit de grève avec circonspection, ce qui contraste avec le secteur privé, auquel la loi du 19 août 1948 relative aux prestations d'intérêt public en temps de paix permet de garantir un service minimum en cas de cessation collective et volontaire du travail ou en cas de licenciement collectif du personnel, en vue de faire face à certains besoins vitaux, d'effectuer certains travaux urgents aux machines ou au matériel, d'exécuter certaines tâches commandées par une force majeure ou une nécessité imprévue.

Bien que la loi relative aux prestations d'intérêt général en temps de paix concerne exclusivement le secteur privé, on en a fait, par le passé, un usage abusif. Il faut remarquer que le Conseil d'État a indiqué, *post factum*, que le ministre concerné s'était basé à tort sur la loi du 19 août 1948 et que cette loi ne constituait pas une base juridique suffisante pour procéder à la réquisition de travailleurs dans le secteur public.

Le droit de grève doit être mis en balance avec d'autres droits fondamentaux des citoyens et avec l'intérêt général. Le droit de grève dans le secteur des transports en commun, qu'il faut évidemment respecter, doit toutefois être réglementé. Il y a lieu de fixer,

In het internationaal recht wordt het stakingsrecht wel formeel erkend. Staken is een recht gewaarborgd door artikel 8 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, indirect door artikel 11 van het Europees Verdrag ter bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en door artikel 6, 4^o, van het Europees Sociaal Handvest.

Artikel 31 van het Europees Sociaal Handvest bepaalt dat beperkingen aan het stakingsrecht kunnen worden opgelegd voor zover die bij wet zijn geregeld 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.

Hoewel niet formeel in de Belgische wetgeving erkend, blijft het een essentieel instrument in handen van de werknemers teneinde hun eisen kracht bij te zetten.

Het recht op staken kan echter in aanvaring komen met andere fundamentele principes, rechten en vrijheden. Onder meer de continuïteit van een openbare dienst komt in het gedrang. Uit de vaststelling dat de bevrediging van bepaalde collectieve behoeften vereist wordt door het algemeen belang, volgt dat deze dienst zonder onderbreking moet kunnen werken, zolang de overheid oordeelt dat die behoefte bestaat. Helaas moet men in de praktijk vaststellen dat bedrijven, die instaan voor de openbare dienstverlening, niet altijd zorgvuldig omspringen met het recht op staken. Dit staat in contrast met de particuliere sector waar de wet «Prestaties van algemeen belang in vrede-tijd» van 19 augustus 1948 de mogelijkheid biedt minimumdienstverlening te garanderen ingeval van collectieve vrijwillige stopzetting van arbeid of ingeval van collectieve afdanking van het personeel, teneinde het hoofd te bieden aan zekere vitale behoeften, sommige dringende werken uit te voeren aan de machines of aan het materieel, sommige taken te volbrengen die geboden zijn door een geval van overmacht of een onvoorziene noodzakelijkheid.

Niettegenstaande het feit dat die wet uitsluitend betrekking heeft op de private sector werd in het verleden «oneigenlijk» gebruik gemaakt van de Wet Prestaties Algemeen Belang in Vredetijd. Op te merken valt dat de Raad van State er *post factum* op wees dat de betrokken minister zich ten onrechte op de wet van 19 augustus 1948 had gebaseerd en dat deze wet geen voldoende juridische basis vormt om in de publieke sector tot de opeising van werknemers over te gaan.

Het stakingsrecht moet worden afgewogen tegenover andere fundamentele rechten van de burgers én tegenover het algemeen belang. Het stakingsrecht in de sector van het openbaar vervoer, dat uiteraard moet worden gerespecteerd, moet echter worden

d'un commun accord avec les partenaires sociaux, un certain nombre de prestations minimales, par analogie avec ce que l'on a fait dans la loi du 19 août 1948.

*
* *

PROPOSITION DE RÉOLUTION

Le Sénat,

A. Vu les difficultés, les désagréments et les frais qu'entraînent les grèves dans les transports en commun;

B. Vu le rôle essentiel de la mobilité pour permettre le plein exercice de nos droits et libertés;

C. Vu la nécessité de préserver au maximum notre mobilité;

D. Vu les conséquences de la problématique de la mobilité et la nécessité, pour les transports en commun, de s'assumer comme véritable solution alternative à la voiture;

E. Considérant que le Conseil d'État ne qualifie pas d'abus de droit la réglementation du droit de grève;

F. Vu les possibilités offertes par l'article 31 de la Charte sociale européenne en vue d'imposer des restrictions au droit de grève, dans la mesure où celles-ci sont prescrites par la loi et où elles 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;

G. Vu l'application, dans le secteur privé, de la loi relative aux prestations d'intérêt général en temps de paix;

H. Vu la dépendance sans cesse croissante des travailleurs vis-à-vis des transports en commun, en particulier pour les trajets entre le domicile et le lieu de travail, et ce en raison de nombreuses mesures prises dans notre pays par les gouvernements des entités fédérées;

demande au gouvernement :

1. de garantir une mobilité de base minimale aux usagers des transports en commun, afin qu'ils puis-

gereglementeerd. Naar analogie van de wet van 19 augustus 1948 moeten, in samenspraak met de sociale partners, een aantal minimumprestaties worden vastgelegd.

Didier RAMOUDT.
Paul WILLE.

*
* *

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

De Senaat,

A. Gelet op de moeilijkheden, overlast en kosten die stakingen bij het openbaar vervoer met zich brengen;

B. Gelet op essentiële rol van mobiliteit bij de volwaardige uitoefening van onze rechten en vrijheden;

C. Gelet op de noodzaak onze mobiliteit maximaal te vrijwaren;

D. Gelet op gevolgen van de mobiliteitsproblematiek en de noodzaak van het openbaar vervoer om zich tot een volwaardig alternatief voor de wagen te ontwikkelen;

E. Gelet op het feit dat de reglementering van het stakingsrecht door de Raad van State niet wordt beschouwd als rechtsmisbruik;

F. Gelet op de mogelijkheden die artikel 31 van het Europees Sociaal Handvest biedt, teneinde beperkingen aan het stakingsrecht op te leggen voor zover die bij wet geregeld 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;

G. Gelet op de toepassing van de wet betreffende de prestaties algemeen belang in vreedstijd in de particuliere sector;

H. Gelet op de steeds groter wordende afhankelijkheid van het openbaar vervoer voor de werknemers, inzonderheid het woon-werkverkeer, dit als gevolg van tal van maatregelen genomen door de deelregeringen in ons land;

Vraagt de regering :

1. Een minimale gewaarborgde basismobiliteit voor de gebruikers van het openbaar vervoer te verze-

sent se rendre à leur travail et en revenir dans des conditions acceptables de confort, et dans des délais raisonnables avant et après les heures de bureau, conformément aux horaires réguliers des transports en commun;

2. d'engager le dialogue au niveau de la concertation intergouvernementale, en vue de pouvoir définir une politique cohérente quant aux garanties en matière de mobilité de base à offrir à la population.

4 mars 2004.

keren opdat die zich op een comfortabele manier, binnen een redelijke termijn voor en na de kantooruren, overeenkomstig de dienstregeling van het geregeld vervoer, van en naar het werk zouden kunnen begeven.

2. De dialoog op het intergouvernementeel overleg aan te vatten, teneinde een coherent beleid met betrekking tot de garanties inzake basismobiliteit voor de bevolking te kunnen waarborgen.

4 maart 2004.

Didier RAMOUDT.
Paul WILLE.