

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2010-2011

12 OCTOBRE 2010

Proposition de loi modifiant la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques, en ce qui concerne le service minimum garanti

(Déposée par M. Guido De Padt et consorts)

DÉVELOPPEMENTS

La présente proposition de loi reprend, en l'adaptant, le texte d'une proposition qui a déjà été déposée à la Chambre des représentants le 31 janvier 2008 (doc. Chambre, n° 52-760/1).

Elle vise à conférer un fondement légal à un service minimum garanti et obligatoire à assurer par les entreprises publiques autonomes.

Selon l'article 1^{er}, § 4, de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques, les organismes suivants sont classés parmi les entreprises publiques autonomes: Belgacom, les différentes entités de la SNCB (Holding, Infrabel et la SNCB), La Poste, Belgocontrol et le Fonds de l'infrastructure ferroviaire.

La caractéristique de ces entreprises publiques est qu'elles jouissent d'une certaine autonomie de gestion par le biais de la conclusion d'un contrat de gestion avec l'État aux conditions prévues par la loi du 21 mars 1991.

Le contrat de gestion règle notamment les tâches de service public, les tarifs pour les prestations de service public, les subventions éventuelles à charge du budget général des dépenses de l'État visant à couvrir les charges qui découlent de l'accomplissement des tâches de service public et les sanctions en cas de non-respect des engagements.

Les entreprises publiques autonomes fournissent des prestations de service public d'intérêt général.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2010-2011

12 OKTOBER 2010

Wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven, wat betreft de gewaarborgde minimumdienstverlening

(Ingediend door de heer Guido De Padt c.s.)

TOELICHTING

Dit wetsvoorstel neemt — mits aanpassingen — de tekst over van een voorstel dat reeds op 31 januari 2008 in de Kamer van volksvertegenwoordigers werd ingediend (stuk Kamer, nr. 52-760/1).

Het heeft tot doel een wettelijke basis te creëren voor een gewaarborgde en afdwingbare minimale dienstverlening door de autonome overheidsbedrijven.

Volgens artikel 1, § 4, van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven zijn volgende organismen ingedeeld bij de autonome overheidsbedrijven: Belgacom, de verschillende NMBS-entiteiten (Holding, Infrabel en NMBS), De Post, Belgocontrol en het Fonds voor Spoorweginfrastructuur.

Kenmerkend voor deze overheidsbedrijven is dat ze over een zekere beheersautonomie beschikken via het sluiten van een beheerscontract met de Staat onder voorwaarden van de wet van 21 maart 1991.

Het beheerscontract regelt onder meer de taken van openbare dienst, de tarieven voor de geleverde prestaties van openbare dienst, de toelagen ten laste van de uitgavenbegroting van het Rijk tot dekking van de lasten die voortvloeien uit de uitvoering van de taken van openbare dienst en de sancties bij niet-naleving van de verbintenissen.

De autonome overheidsbedrijven leveren prestaties van openbare dienst die het algemeen belang dienen.

Pour servir l'intérêt général, les pouvoirs publics délimitent des besoins collectifs et organisent des services publics qui permettent de répondre à ces besoins en permanence.

Cela signifie que ces prestations de service public, financées avec de l'argent public, doivent être assurées sans interruption tant que les pouvoirs publics estiment que ces besoins collectifs existent.

La continuité du service public est toutefois menacée par les conflits sociaux qui entraînent des grèves.

Les grèves qui touchent la société de transport nationale entraînent ainsi des difficultés, des désagréments et des frais importants, non seulement pour les voyageurs et pour le service public même, mais aussi pour toute l'économie. Le droit des travailleurs de la société de transport en commun à faire la grève doit dès lors être mis en balance avec certains droits fondamentaux des citoyens et avec l'intérêt général.

La mobilité est l'une des conditions qui permettent 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. Il ne faut pas sous-estimer son impact sur les plans économique, écologique et humain.

C'est pourquoi il y a lieu de garantir la continuité des prestations d'intérêt public que la SNCB fournit à ses clients.

Les entreprises et les particuliers pâtissent aussi gravement des conflits sociaux de longue durée qui surviennent à La Poste.

Ceux-ci causent un important préjudice économique aux entreprises, mais aussi aux plus faibles qui attendent une attestation médicale ou le versement de leur pension.

En outre, il ne faut pas oublier que La Poste doit atteindre un certain nombre de normes de qualité. En principe, 95 % du courrier doit être distribué le lendemain. Pour préserver la confiance des usagers dans La Poste, il faut dès lors également prévoir un service minimal dans cette entreprise, y compris en cas de conflits sociaux.

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

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.

Voor de invulling van het algemeen belang bakent de overheid collectieve behoeften af en richt ze openbare dienstverleners op die deze behoeften continu kunnen bevredigen.

Dit impliceert dat de prestaties van openbare dienst, die gefinancierd worden met publieke middelen, zonder onderbreking moeten worden geleverd, zolang de overheid oordeelt dat die collectieve behoefte bestaat.

Door sociale conflicten die gepaard gaan met stakingen komt de continuïteit van de openbare dienst evenwel in het gedrang.

Zo zorgen stakingen bij de nationale vervoersmaatschappij voor heel wat moeilijkheden, overlast en kosten, niet alleen bij de reizigers en de openbare dienstverlener zelf, maar ook voor de economie in haar geheel. Het stakingsrecht van de werknemers bij de openbare vervoersmaatschappij moet bijgevolg worden afgewogen tegenover een aantal fundamentele rechten van de burgers en tegenover het algemeen belang.

Mobiliteit is 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 kan niet worden onderschat.

Daarom moet de continuïteit van de prestaties van openbaar belang die de NMBS aan haar klanten levert worden gewaarborgd.

Ook bij De Post ondervinden bedrijven en particulieren heel wat hinder bij langdurige sociale conflicten.

Er is belangrijke economische schade voor ondernemingen, maar ook voor de zwakkeren omdat zij moeten wachten op medische attesten of de uitkering van hun pensioenen.

Bovendien mag niet worden vergeten dat De Post een aantal kwaliteitsnormen moet halen. In principe moet 95 % van de brieven de volgende dag worden besteld. Om het vertrouwen van de gebruikers in De Post te vrijwaren, moet dan ook daar in een minimale dienst worden voorzien, ook bij sociale conflicten.

De indieners beklemtonen dat het stakingsrecht niet ter discussie staat.

Een 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.

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.

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, le droit de grève reste un instrument essentiel dont les travailleurs peuvent user pour appuyer leurs revendications.

Le droit de grève doit cependant être mis en balance avec le droit fondamental du citoyen à pouvoir recourir de façon continue au service public fourni par des entreprises publiques financées avec l'argent des contribuables.

Contrairement au 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, le secteur public ne connaît pas d'instrument semblable en Belgique.

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. Le Conseil d'État a estimé, *post factum*, que le ministre concerné s'était basé à tort sur la loi du

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

Artikel 3 van de Prestatiewet verplicht de ondernemingen voor het verrichten van prestaties van 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.

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 voorzover 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 om hun eisen kracht bij te zetten.

Wel moet het recht op staken afgewogen worden tegenover het fundamentele recht van de burger om continu een beroep te kunnen doen op de openbare dienstverlening van overheidsbedrijven die met belastinggeld gefinancierd worden.

In tegenstelling tot de particuliere sector, waar de wet «Prestaties van algemeen belang in vreedstijd» 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, kent de publieke sector in België geen gelijkaardig instrument.

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 Vreedstijd. De Raad van State oordeelde *post factum* dat de betrokken

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.

La majorité des États membres de l'Union européenne ont déjà élaboré des règles prévoyant un service minimum en cas de grève dans les services essentiels.

Le Royaume-Uni constitue une exception, car il ne prévoit ni service minimum, ni service garanti.

L'organisation du service minimum est généralement négociée avec les partenaires sociaux. Il existe deux exceptions en la matière: l'Espagne et le Portugal. La Constitution espagnole prévoit qu'en cas de grève, il faut assurer le maintien «des services essentiels de la communauté». C'est le gouvernement national ou celui de la communauté autonome, en fonction des circonstances, qui fixe les mesures indispensables au fonctionnement des services tenus pour essentiels. Au Portugal, la loi de 1977 sur le droit de grève a instauré des mesures spécifiques dans les services «assurant des besoins sociaux absolument nécessaires», comme l'obligation d'accomplir un service minimum. Une loi de 1992 devait modifier la loi de 1977 sur le plan de l'organisation du service minimum par l'introduction de négociations collectives. Le ministre chargé de l'emploi pouvait alors, en accord avec le ministre responsable du secteur d'activité, tenter une médiation avant de prendre des mesures en matière de service minimum. Par la suite, cette méthode a cependant été jugée contraire à la Constitution. En conséquence, le service minimum est actuellement aménagé, selon les circonstances, par la négociation collective ou par un arrêté royal.

En Italie, le principe du service minimum figure dans la loi n° 146 de 1990 portant dispositions relatives à l'exercice du droit de grève dans les services publics essentiels et à la sauvegarde des droits de la personne qui sont constitutionnellement garantis. Cette loi est complétée par une nouvelle loi (avril 2000) qui établit un équilibre entre le droit de grève et la continuité des services publics. Les conditions du service minimum doivent être fixées dans un accord collectif. À défaut d'accord sur le service minimum, une «commission de garantie» évalue l'opportunité d'instituer un service de prestations minimales, telles qu'elles sont définies dans les conventions collectives, et cette commission doit édicter, si nécessaire, des prescriptions supplémentaires. La commission peut également entamer une procédure pénale au cas où le service minimum n'est pas garanti. Jusqu'à présent, toutefois, aucune peine n'a encore été prononcée. En réalité, les organisations syndicales jugent la procédure de déclenchement d'une grève extrêmement

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 merendeel van de lidstaten van de Europese Unie hebben reeds regels ontwikkeld om te voorzien in een minimale dienstverlening ingeval van een staking bij essentiële diensten.

Het Verenigd Koninkrijk is een uitzondering omdat het noch in een minimale dienstverlening, noch in een gewaarborgde dienstverlening voorziet.

Voor de organisatie van de minimale dienstverlening vinden in het algemeen onderhandelingen plaats met de sociale partners. Hierop zijn twee uitzonderingen: Spanje en Portugal. In de Spaanse grondwet staat dat ingeval van een staking er een behoud van «de essentiële dienstverlening voor de bevolking» moet zijn. Het is de nationale overheid of die van de autonome gemeenschap, naargelang de omstandigheden, die de noodzakelijke maatregelen neemt voor het functioneren van de diensten die als essentieel worden aanzien. In Portugal is er de wet van 1977 betreffende het recht op staking die een aantal bijzondere maatregelen in het leven heeft geroepen in de dienstensector om «de absoluut noodzakelijke sociale noden te verzekeren», zoals de verplichting tot het verzekeren van een minimale dienstverlening. Een wet van 1992 wou de wet van 1977 op het vlak van de organisatie van de minimale dienstverlening wijzigen door de collectieve onderhandelingen in te voeren. De minister van arbeid kon dan, mits akkoord van de minister bevoegd voor de sector, eerst bemiddelen vooraleer hij maatregelen uitvaardigde met betrekking tot de minimale dienstverlening. Deze methode werd echter later strijdig bevonden met de grondwet. Daardoor is de minimale dienstverlening nu, naargelang het geval, geregeld via collectieve onderhandelingen of een koninklijk besluit.

In Italië is het principe van de minimale dienstverlening in de wet nr. 146 van 1990 betreffende de relatieve beschikkingen op het uitoefenen van het recht op staken in de essentiële openbare diensten en de bescherming van de grondwettelijke rechten van personen opgenomen. De wet is vervolledigd door een nieuwe wet (april 2000) die een evenwicht creëert tussen het stakingsrecht en de continuïteit van de openbare dienst. De voorwaarden voor een minimale dienstverlening dienen gedefinieerd te worden bij een collectieve overeenkomst. Indien er geen akkoord bereikt wordt over de minimale dienstverlening, komt een «garantie-commissie» tussen om over de opportuniteit van de minimale prestaties, zoals gedefinieerd in de collectieve overeenkomsten, te oordelen en dient zij, indien nodig, extra voorschriften uit te vaardigen. De commissie kan tevens een strafprocedure starten ingeval de minimale dienstverlening niet wordt gewaarborgd. Straffen zijn er tot op heden echter nog niet uitgesproken. In werkelijkheid vinden de vak-

complexe et, de plus, la « commission de garantie » n'a pas de véritable pouvoir de sanction, de sorte qu'est elle inefficace.

Les pays qui n'ont pas adopté de réglementation spécifique en matière de service minimum sont parfois confrontés à d'énormes problèmes. C'est ainsi que la Norvège a connu une situation chaotique dans les hôpitaux à la suite de plusieurs conflits entre 2000 et 2002.

En France, le service minimum n'était réglementé que dans quatre secteurs : la radio/télévision publique, la navigation aérienne, les entreprises qui renferment des substances radioactives et la santé publique. Cette réglementation du service minimum s'applique aussi aux entreprises privées qui fournissent un service public. En 2008, deux lois réglementant le service minimum dans le secteur des transports et dans l'enseignement sont entrées en vigueur. La loi du 1^{er} janvier 2008 oblige les sociétés de transports publics à prévoir un plan en vue de l'organisation d'un service minimum lors des journées de grève. Le service minimum dans l'enseignement a été réglé par la loi du 23 juillet 2008.

En Hongrie, outre quelques restrictions légales, le respect de certaines obligations est imposé en cas de grèves de l'administration publique, dans la perspective d'un accord entre les organisations syndicales des travailleurs des services publics et le ministre de l'Intérieur. De plus, dans ce pays, les partis sont légalement tenus de s'engager à assurer un service minimum en ce qui concerne la distribution de gaz, d'eau et d'électricité pendant la procédure de négociation et de médiation qui précède la grève.

La présente proposition de loi vise à obliger les entreprises publiques autonomes à fournir un service minimum lorsque la fourniture des services de base au citoyen est compromise.

Les prestations minimales garanties font dès lors obligatoirement partie intégrante du contrat de gestion conclu entre l'État et l'entreprise publique autonome.

Les modalités de mise en œuvre du service minimum garanti continuent toutefois à être fixées par les parties qui concluent le contrat de gestion et seront soumises à la commission paritaire pour concertation.

*
* *

bonden de procedure om een staking op gang te brengen enorm ingewikkeld en heeft de « garantie-commissie » bovendien geen echte sanctioneringskracht zodat zij inefficiënt is.

De landen die geen specifieke reglementering rond de minimale dienstverlening hebben, kennen soms grote problemen. Zo ontstond in Noorwegen een chaotische situatie in ziekenhuizen na verscheidene conflicten tussen 2000 en 2002.

In Frankrijk was de minimale dienstverlening slechts in vier sectoren geregeld: de openbare radio en televisie, het luchtverkeer, ondernemingen die nucleaire bestanddelen bevatten en de publieke gezondheid. Deze regels zijn ook van toepassing op private ondernemingen die een publieke dienst verschaffen. In 2008 werden twee wetten van kracht die de minimale dienstverlening regelen in de transportsector en het onderwijs. De wet van 1 januari 2008 verplicht publieke vervoersmaatschappijen te voorzien in een plan voor het voorzien van een minimale dienstverlening op stakingsdagen. De minimale dienstverlening in het onderwijs werd geregeld door de wet van 23 juli 2008.

In Hongarije worden, naast enkele wettelijke beperkingen, bepaalde verplichtingen opgelegd bij stakingen van de openbare administratie in het vooruitzicht van een akkoord tussen de vakbonden van de werknemers van de openbare diensten en de minister van binnenlandse zaken. De partijen zijn er bovendien wettelijk toe gehouden zich akkoord te verklaren een minimale dienstverlening te verzekeren wat betreft de distributie van gas, water en elektriciteit tijdens de procedure van onderhandeling en bemiddeling die de staking voorafgaat.

Dit wetsvoorstel strekt ertoe de autonome overheidsbedrijven tot een minimale dienstverlening te kunnen verplichten indien de levering van de basisdiensten aan de burgers in het gedrang komt.

De gewaarborgde minimale prestaties worden daarom als verplicht onderdeel vermeld in het beheerscontract tussen de Staat en het autonoom overheidsbedrijf.

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

Guido DE PADT.
Nele LIJNEN.
Bart TOMMELEIN.

*
* *

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

Art. 2

L'article 3, § 2, 1^o, de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques est complété comme suit :

« , ainsi que les prestations minimales de service public qui sont garanties à tout moment. »

29 septembre 2010.

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

Art. 2

Artikel 3, § 2, 1^o, van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven wordt aangevuld als volgt :

« evenals de minimale prestaties van openbare dienst die te allen tijde worden gewaarborgd. »

29 september 2010.

Guido DE PADT.
Nele LIJNEN.
Bart TOMMELEIN.