

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

17 juni 2016

WETSVOORSTEL

**tot wijziging van de wet van
19 augustus 1948 betreffende de prestaties
van algemeen belang in vredetijd, teneinde
bij stakingen bij de overheid te waarborgen
dat bepaalde prestaties van federaal algemeen
belang uitgevoerd worden**

(ingediend door mevrouw Catherine Fonck)

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

17 juin 2016

PROPOSITION DE LOI

**modifiant la loi du 19 août 1948 relative
aux prestations d'intérêt public en temps de
paix, visant à garantir l'accomplissement de
certaines prestations d'intérêt public fédéral
en cas de grève dans le service public**

(déposée par Mme Catherine Fonck)

SAMENVATTING

Bij stakingen geldt in de privésector, met toepassing van de wet en door middel van collectieve arbeidsovereenkomsten, een minimale dienstverlening.

In de overheidssector is echter in geen enkele minimale dienstverlening voorzien.

De indienster vindt dat die anomalie moet worden weggewerkt en wil daarom de wetgeving op dat gebied wijzigen.

RÉSUMÉ

Actuellement, en cas de grève, un service minimum est prévu, en application de la loi, par des conventions collectives de travail dans le secteur privé.

Cependant, aucun service minimum n'est prévu dans le secteur public.

L'auteur estime qu'il faut corriger une telle anomalie et modifie en conséquence la loi applicable dans ce domaine.

N-VA	:	Nieuw-Vlaamse Alliantie
PS	:	Parti Socialiste
MR	:	Mouvement Réformateur
CD&V	:	Christen-Democratisch en Vlaams
Open Vld	:	Open Vlaamse liberalen en democraten
sp.a	:	socialistische partij anders
Ecolo-Groen	:	Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
cdH	:	centre démocrate Humaniste
VB	:	Vlaams Belang
PTB-GO!	:	Parti du Travail de Belgique – Gauche d'Ouverture
DéFI	:	Démocrate Fédéraliste Indépendant
PP	:	Parti Populaire

Afkortingen bij de nummering van de publicaties:

DOC 54 0000/000:	Parlementair document van de 54 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA:	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV:	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV:	Beknopt Verslag
CRIV:	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN:	Plenum
COM:	Commissievergadering
MOT:	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)

Abréviations dans la numérotation des publications:

DOC 54 0000/000:	Document parlementaire de la 54 ^e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif
QRVA:	Questions et Réponses écrites
CRIV:	Version Provisoire du Compte Rendu intégral
CRABV:	Compte Rendu Analytique
CRIV:	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)
PLEN:	Séance plénière
COM:	Réunion de commission
MOT:	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers

Bestellingen:
Natieplein 2
1008 Brussel
Tel. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.dekamer.be
e-mail : publicaties@dekamer.be

De publicaties worden uitsluitend gedrukt op FSC gecertificeerd papier

Publications officielles éditées par la Chambre des représentants

Commandes:
Place de la Nation 2
1008 Bruxelles
Tél. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.lachambre.be
courriel : publicaties@lachambre.be

Les publications sont imprimées exclusivement sur du papier certifié FSC

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

1. Toepasselijke beginselen

1.1. *Het stakingsrecht is een fundamenteel recht*

In de rechtsleer wordt de term “staking” als volgt gedefinieerd: “*la grève est l’abstention collective et concertée, par un groupe de salariés, de l’exécution du travail dans le but immédiat d’enrayer la marche d’une ou de plusieurs entreprises, en vue de faire pression, soit sur des employeurs, soit sur des tiers*”¹.

Bij artikel 6, punt 4, van het Europees Sociaal Handvest, dat in 1990 door België is bekrachtigd, erkennen de Overeenkomstsluitende Partijen “het recht van werknemers en werkgevers op collectief optreden in gevallen van belangengeschillen, met inbegrip van het stakingsrecht, behoudens verplichtingen uit hoofde van reeds eerder gesloten collectieve arbeidsovereenkomsten”. Dat artikel is direct toepasbaar in de Belgische rechtsorde. De rechtbanken moeten het dus doen naleven. Het artikel maakt van het stakingsrecht een subjectief recht en bindt de Belgische wetgever².

Dat recht is eveneens erkend bij artikel 28 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, alsmede bij artikel 11 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden van 4 november 1950, zoals geïnterpreteerd in de rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens³.

Krachtens artikel G van het herziene Europees Sociaal Handvest van 3 mei 1996, zijn er voor het stakingsrecht geen beperkingen “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”. Voorts kunnen de krachtens het Handvest geoorloofde beperkingen op de daarin vermelde rechten en verplichtingen “uitsluitend worden toegepast voor het doel waarvoor zij zijn bestemd”. Het gaat om het legaliteits-, het evenredigheids- en het doelbindingsbeginsel^{4,5}.

¹ R. THONON, “*La grève et le pouvoir judiciaire*”, J.T.T., 1982, blz. 322.

² J.-F. NEVEN, *Deux traits marquants de l’encadrement juridique de la grève en Belgique*, Hoorzitting – Commissie voor de Sociale Zaken, 11 mei 2016.

³ C. BEHRENDT, Hoorzitting – Commissie voor de Sociale Zaken, 11 mei 2016.

⁴ W. VAN EECKHOUTTE, V. NEUPREZ, *Commentaire pratique*, SocialEye, CO597145.

⁵ W. VAN EECKHOUTTE, V. NEUPREZ, “*Compendium, droit du travail*”, 2014-2015, Kluwer, blz. 1983 e.v.

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

1. Principes applicables

1.1. *Le droit de grève est un droit fondamental.*

La doctrine définit la grève dans les termes suivants: “*la grève est l’abstention collective et concertée, par un groupe de salariés, de l’exécution du travail dans le but immédiat d’enrayer la marche d’une ou de plusieurs entreprises, en vue de faire pression, soit sur des employeurs, soit sur des tiers*”¹.

L’article 6, point 4, de la Charte sociale européenne, ratifiée par la Belgique en 1990, dispose que les parties “*reconnaissent [...] le droit des travailleurs et des employeurs à des actions collectives en cas de conflit d’intérêt, y compris le droit de grève, sous réserve des obligations qui pourraient résulter des conventions collectives*”. Cet article est directement applicable dans l’ordre juridique belge. Il en découle que les tribunaux doivent le faire respecter. Cet article fait du droit de grève un droit subjectif et il s’impose au(x) législateur(s) belge(s)².

Ce droit est également reconnu par l’article 28 de la Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne ainsi que l’article 11 de la Convention de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950, tel qu’interprété par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l’homme³.

En vertu de l’article G de la Charte sociale européenne révisée du 3 mai 1996, le droit de grève ne peut faire l’objet d’aucune limitation, 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. Par ailleurs, les restrictions apportées en vertu de la Charte aux droits et obligations reconnus dans celle-ci ne peuvent être appliquées que dans le but pour lequel elles ont été prévues. Il s’agit des principes de légalité, de proportionnalité et de finalité^{4,5}.

¹ R. THONON, “*La grève et le pouvoir judiciaire*”, J.T.T., 1982, p. 322.

² J.-F. NEVEN, *Deux traits marquants de l’encadrement juridique de la grève en Belgique*, Audition – commission des affaires sociales – 11 mai 2016.

³ C. BEHRENDT, Audition – commission des affaires sociales – 11 mai 2016.

⁴ W. VAN EECKHOUTTE, V. NEUPREZ, *Commentaire pratique*, SocialEye, CO597145.

⁵ W. VAN EECKHOUTTE, V. NEUPREZ, “*Compendium, droit du travail*”, 2014-2015, Kluwer, p. 1983 et s.

Vermeldenswaard is ook de recente rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens, met name in de arresten *Demir en Baykara v. Turkije* (Grote Kamer) van 12 november 2008 en *Enerji Yapi – Yol Sen v. Turkije* van 21 april 2009, betreffende artikel 11 van het Verdrag. In laatstgenoemd arrest wordt gesteld:

“24. [...] *La grève, qui permet à un syndicat de faire entendre sa voix, constitue un aspect important pour les membres d’un syndicat dans la protection de leurs intérêts (Schmidt et Dahlström, précité, § 36). La Cour note également que le droit de grève est reconnu par les organes de contrôle de l’Organisation internationale du travail (OIT) comme le corollaire indissociable du droit d’association syndicale protégé par la Convention C87 de l’OIT sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical (pour la prise en compte par la Cour des éléments de droit international autres que la Convention, voir Demir et Baykara, précité). Elle rappelle que la Charte sociale européenne reconnaît aussi le droit de grève comme un moyen d’assurer l’exercice effectif du droit de négociation collective.*”⁶.

1.2. Hoewel het stakingsrecht een fundamenteel recht is, kan het aan inperkingen worden onderworpen

Met betrekking tot het stakingsrecht moeten immers de volgende beginselen in acht worden genomen:

- legaliteit: de inperkingen moeten wettelijk bepaald en voorzienbaar zijn;
- doelbinding: de inperkingen moeten een van de in artikel G gedefinieerde doelen dienen;
- evenredigheid: de inperkingen mogen niet verder gaan dan het strikt noodzakelijke om de doelstelling te bereiken⁷.

Collectieve conflicten kunnen immers het openbaar belang schaden, bijvoorbeeld wanneer ze de volksgezondheid of de openbare veiligheid in het gedrang brengen⁸. “*C’est la raison pour laquelle le législateur a mis en place un système qui garantit l’accomplissement*

⁶ Zie ook Europees Comité voor Sociale Rechten, beslissing van 13 september 2011, “*European Trade Union Confederation (ETUC)/ Centrale Générale des Syndicats Libéraux de Belgique (CGSLB)/ Confédération des Syndicats Chrétiens de Belgique (CSC)/ Fédération Générale du Travail de Belgique (FGTB) v. Belgium*”, collectieve klacht nr. 59/2009. Deze beslissing heeft echter geen bindende kracht; G. Demez, “*Le droit d’action collective en Belgique - Incidence de la jurisprudence européenne*”, AED-SAF Conférence internationale, 16/17 oktober 2009 - zie <http://www.terralaboris.be>.

⁷ J.-F. NEVEN, *op. cit.*

⁸ W. VAN EECKHOUTTE, V. NEUPREZ, *Commentaire pratique, SocialEye*, CO597148.

Il faut mentionner la jurisprudence récente de la Cour européenne des droits de l’homme, particulièrement dans ses arrêts *Demir et Baykara c/ Turquie* (Grande Chambre) du 12 novembre 2008 et *Enerji Yapi – Yol Sen c/ Turquie* du 21 avril 2009, relatifs à l’article 11 de la Convention. Selon l’arrêt *Enerji*:

“24. ... La grève qui permet au syndicat de faire entendre sa voix, constitue un aspect important pour les membres d’un syndicat dans la protection de leurs intérêts (Schmidt et Dahlströms c/ Suède, 6 février 1976). La Cour note également que le droit de grève est reconnu par les organes de contrôle de l’Organisation internationale du travail (OIT) comme le corollaire indissociable du droit d’association syndicale protégé par la Convention C 87 de l’OIT sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical (pour la prise en compte par la Cour des éléments de droit international autres que la Convention, voir Demir et Baykara). Elle rappelle que la Charte Sociale européenne reconnaît aussi le droit de grève comme un moyen d’assurer l’exercice effectif du droit de négociation collective.”⁶.

1.2. Bien que constituant un droit fondamental, le droit de grève pourra faire l’objet de limitations

Le droit de grève devra en effet respecter les principes suivants:

- “Légalité: les restrictions doivent être prévues par la loi et être prévisibles;
- Finalité: les restrictions doivent poursuivre un des objectifs définis par l’article G;
- Proportionnalité: dans la mesure strictement nécessaire pour atteindre l’objectif⁷”.

En effet, les conflits collectifs peuvent avoir des conséquences préjudiciables pour l’intérêt public, par exemple lorsqu’ils mettent en péril la santé publique ou la sécurité publique⁸. “*C’est la raison pour laquelle le législateur a mis en place un système qui garantit*

⁶ Voy. ég. CEDS, décision du 13 septembre 2011, “*Décision sur le bien-fondé: 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*”, Réclamation collective n° 59/2009). Cette décision n’a toutefois pas de force contraignante; G. Demez, “*Le droit d’action collective en Belgique - Incidence de la jurisprudence européenne*” AED-SAF, Conférence internationale”, 16/17 octobre 2009, disponible sur <http://www.terralaboris.be>.

⁷ J.-F. NEVEN, *op. cit.*

⁸ W. VAN EECKHOUTTE, V. NEUPREZ, *Commentaire pratique, SocialEye*, CO597148.

de certaines prestations d'intérêt public en cas de grève ou de lock-out"⁹ (zie het volgende punt).

Op basis van verdrag nr. 87 van 9 juli 1948 van de Internationale Arbeidsorganisatie betreffende de vrijheid tot het oprichten van vakverenigingen en de bescherming van het vakverenigingsrecht, alsook op basis van verdrag nr. 98 van 1 juli 1949 van de Internationale Arbeidsorganisatie betreffende het recht collectief te onderhandelen, heeft het Comité voor de vakbondsvrijheid van het Internationaal Arbeidsbureau bepaald in welke sectoren een dergelijk systeem kan worden ingesteld; tevens heeft het aangegeven onder welke voorwaarden mag worden afgeweken van de lijst van sectoren¹⁰.

Het standpunt van dat Comité, dat werd overgenomen door de Raad van State, kan worden samengevat als volgt: *"Le Comité de la liberté syndicale admet qu'un service minimum puisse être imposé, lors des grèves, lorsqu'il s'agit de prévenir les accidents et de garantir la sécurité des personnes et des installations (service minimum de sécurité). Si le but est d'assurer une certaine continuité de la production ou des activités de l'entreprise ou de l'institution touchée par la grève, le Comité estime que le maintien d'un service minimum (de fonctionnement) ne devrait être requis que dans les cas suivants:*

1. dans les services dont l'interruption risquerait de mettre en danger la vie, la sécurité ou la santé de la personne dans une partie ou dans l'ensemble de la population (services essentiels au sens strict du terme);

2. dans les services qui ne sont pas essentiels au sens strict du terme mais où des grèves d'une certaine ampleur et durée pourraient provoquer une crise grave aiguë menaçant les conditions normales d'existence de la population;

3. dans les services publics d'importance primordiale"¹¹.

1.3. Onderscheid tussen als essentieel en als niet-essentieel beschouwde diensten

De Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) beschouwt de volgende diensten als essentieel:

— de ziekenhuissector;

⁹ *Idem.*

¹⁰ P. JOASSART, "Y a-t-il un service minimum en Belgique?" in *Droit de grève: actualités et questions choisies*, F. KRENC (uitg.), Brussel, Larcier, 2015, blz. 80-81.

¹¹ *Ibidem.*

l'accomplissement de certaines prestations d'intérêt public en cas de grève ou de lock-out"⁹ (cf. point suivant).

Le Comité de la liberté syndicale du bureau international du travail (se fondant sur la convention n°87 du 9 juillet 1948 sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical et la convention n°98 du 1^{er} juillet 1949 sur le droit d'organisation et de négociation collective) a déterminé les secteurs dans lesquels il peut être instauré un tel système et précisé les conditions dans lesquelles il pourra être dérogé à la liste des secteurs¹⁰.

"La position de ce Comité, relayée par le Conseil d'État, est résumée comme suit: "Le Comité de la liberté syndicale admet qu'un service minimum puisse être imposé, lors des grèves, lorsqu'il s'agit de prévenir les accidents et de garantir la sécurité des personnes et des installations (service minimum de sécurité). Si le but est d'assurer une certaine continuité de la production ou des activités de l'entreprise ou de l'institution touchée par la grève, le Comité estime que le maintien d'un service minimum (de fonctionnement) ne devrait être requis que dans les cas suivants:

1. dans les services dont l'interruption risquerait de mettre en danger la vie, la sécurité ou la santé de la personne dans une partie ou dans l'ensemble de la population (services essentiels au sens strict du terme);

2. dans les services qui ne sont pas essentiels au sens strict du terme mais où des grèves d'une certaine ampleur et durée pourraient provoquer une crise grave aiguë menaçant les conditions normales d'existence de la population;

3. dans les services publics d'importance primordiale"¹¹.

1.3. Différence entre les services considérés comme essentiels et les autres considérés comme non essentiels

Sont considérés par l'OIT comme des services essentiels:

— le secteur hospitalier;

⁹ *Idem.*

¹⁰ P. JOASSART, "Y a-t-il un service minimum en Belgique?" in *Droit de grève: actualités et questions choisies*, F. KRENC (ed.), Bruxelles, Larcier, 2015, pp. 80-81.

¹¹ *Ibidem.*

- de energievoorziening;
- de watervoorziening;
- de telefonie;
- de politie en het leger;
- de brandweerdiensten;
- de openbare en private strafinrichtingen;
- de levering van schoolmaaltijden en de schoonmaakdiensten voor scholen;
- de controle van het luchtverkeer.

Volgens de IAO zijn de volgende diensten echter niet essentieel:

- de radio en de televisie;
- de olieraffinaderijen;
- de havens (dokken);
- de banken;
- de informaticadiensten die belast zijn met de inning van de directe en de indirecte belastingen;
- de grootwarenhuizen en de recreatieparken;
- de metaalnijverheid en de hele mijnsector;
- het vervoer in het algemeen;
- de lijnvluchten;
- de productie, het transport en de distributie van brandstoffen;
- de treindiensten;
- het grootstedelijk vervoer;
- de postdiensten;
- de huisvuilophaling;
- de koelondernemingen;
- de hoteldiensten;
- de bouw;

- la fourniture d'énergie;
- l'approvisionnement en eau;
- les services téléphoniques;
- la police et les forces armées;
- les services de lutte contre l'incendie;
- les services pénitentiaires publics ou privés;
- la fourniture d'aliments pour les élèves en âge scolaire et le nettoyage des établissements scolaires;
- le contrôle du trafic aérien.

L'OIT considère, par contre, que ne sont pas essentiels:

- la radio-télévision;
- les installations pétrolières;
- les ports (docks);
- les banques;
- les services de l'informatique chargés de percevoir les impôts directs et indirects;
- les grands magasins et parcs de loisirs;
- le secteur de la métallurgie et l'ensemble du secteur minier;
- les transports en général;
- les pilotes de ligne;
- la production, le transport et la distribution de combustibles;
- les services ferroviaires;
- les transports métropolitains;
- les services postaux;
- le service de ramassage des ordures ménagères;
- les entreprises frigorifiques;
- les services de l'hôtellerie;
- la construction;

- de automobieliindustrie;
- de landbouwactiviteiten, de bevoorrading en de distributie van levensmiddelen;
- geld;
- de Staatsdrukkerijen en de Staatsmonopolies inzake alcohol, zout en tabak;
- het onderwijs;
- de botteling van mineraalwater¹².

Een Staat die aan de IAO-lijst diensten wil toevoegen waarvoor hij, louter binnen de eigen grenzen, een minimale dienstverlening wenst in te voeren, zal dat moeten verantwoorden in het licht van het legaliteits-, het doelbindings- en het evenredigheidsbeginsel. Immers: *“ce que l'on entend par service essentiel au sens strict du terme dépend largement des conditions spécifiques de chaque pays. En outre, ce concept ne revêt pas un caractère absolu dans la mesure où un service non essentiel peut devenir essentiel si la grève dépasse une certaine durée ou une certaine étendue, mettant ainsi en péril la vie, la sécurité ou la santé de la personne dans une partie ou dans la totalité de la population”*¹³.

2. Wet van 19 augustus 1948

De wet van 19 augustus 1948 betreffende de prestaties van algemeen belang in vreedstijd¹⁴ voorziet in een mechanisme om de maatregelen, prestaties of diensten te bepalen en af te bakenen die in geval van collectieve en vrijwillige stopzetting van de arbeid of in geval van collectieve afdanking van het personeel moeten worden gewaarborgd, teneinde bepaalde vitale behoeften het hoofd te bieden, sommige dringende werken aan machines of aan materiaal uit te voeren, alsook sommige taken te volbrengen ingevolge overmacht of een onvoorziene noodzakelijkheid¹⁵.

De paritaire comités zijn in deze aangelegenheid bevoegd voor de ondernemingen die onder hun respectieve bevoegdheid vallen. Het sociaal overleg speelt bij deze wet dus een doorslaggevende rol.

Ingevolge artikel 2bis van diezelfde wet kan de minister van Werk, wanneer het paritair comité ter zake geen beslissing neemt, dat comité indien nodig vragen de vitale behoeften te bepalen, alsook de maatregelen, prestaties en diensten die moeten worden gewaarborgd.

¹² P. JOASSART, *op. cit.*, blz. 82-83.

¹³ *Idem*, blz. 84.

¹⁴ *Belgisch Staatsblad* van 21 augustus 1948.

¹⁵ Artikel 1 van de wet van 19 augustus 1948.

- la fabrication d'automobiles;
- les activités agricoles, l'approvisionnement et la distribution de produits alimentaires;
- la monnaie;
- le service des imprimeries d'État et les monopoles d'État des alcools, du sel et du tabac;
- le secteur de l'enseignement;
- le secteur de l'embouteillage d'eau minérale¹².

Si un État souhaite ajouter des services, en plus de la liste de l'OIT, où un service minimum sera de rigueur, applicables à lui seul, il devra le justifier au regard des principes de légalité, de finalité et de proportionnalité. En effet, *“ce que l'on entend par service essentiel au sens strict du terme dépend largement des conditions spécifiques de chaque pays. En outre, ce concept ne revêt pas un caractère absolu dans la mesure où un service non essentiel peut devenir essentiel si la grève dépasse une certaine durée ou une certaine étendue, mettant ainsi en péril la vie, la sécurité ou la santé de la personne dans une partie ou dans la totalité de la population”*¹³.

2. La loi du 19 août 1948

La loi du 19 août 1948 relative aux prestations d'intérêt public en temps de paix¹⁴ prévoit un mécanisme en vue de déterminer et de délimiter les mesures, prestations ou services à assurer, 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 imprévue¹⁵.

Ce sont les commissions paritaires qui sont compétentes à cet égard pour les entreprises de leurs ressorts respectifs. La concertation sociale joue donc un rôle déterminant dans cette loi.

En vertu de l'article 2bis de la même loi, en l'absence de décision de la commission paritaire, le ministre de l'emploi et du travail peut, lorsque le besoin s'en fait sentir, l'inviter à procéder à la détermination des besoins vitaux et des mesures, prestations et services à assurer.

¹² P. JOASSART, *op. cit.*, pp. 82-83.

¹³ *Idem*, p.84.

¹⁴ *M.B.*, 21 août 1948.

¹⁵ Article 1^{er} de la loi du 19 août 1948.

“Si la commission paritaire n’a pas procédé à cette détermination dans les 6 mois de l’invitation qui lui a été adressée à cette fin par le ministre de l’Emploi et du Travail, soit parce qu’elle a négligé de prendre une décision, soit parce qu’elle n’a pu réunir le quorum requis pour prendre une décision, le Roi détermine lui-même les besoins vitaux ainsi que les mesures, prestations ou services à assurer. Il en est de même en cas d’inexistence de commission paritaire.”¹⁶

De rechtsleer bepaalt het volgende: “de ce que la loi relative aux prestations d’intérêt public en temps de paix se réfère essentiellement au fonctionnement des commissions paritaires, on peut déduire qu’elle ne s’applique qu’au secteur privé”¹⁷.

De reden waarom deze wet niet van toepassing is op de openbare sector, is louter historisch:

“cette situation s’explique par le fait qu’historiquement, la grève était interdite dans le secteur public. Ce n’est que récemment, mais sans contestation, que le droit de grève a été reconnu dans le chef des agents de l’État. Or, à défaut de disposer du droit de faire grève, il était inutile d’aménager un service minimum”¹⁸.

Deze wet werd evenwel toegepast ten aanzien van de overheidsdiensten¹⁹, maar niet zonder rechtsonzekerheid te creëren aangezien de rechtsgrond ontbreekt; dat wordt overigens bekritiseerd door de rechtsleer²⁰ en de rechtspraak²¹.

Tot slot zij erop gewezen dat dankzij het mechanisme waarin deze wet voorziet, en met name dankzij het sociaal overleg dat ermee gepaard gaat, de in 12 sectoren uitgevoerde taken worden gewaarborgd.

De beslissingen van de paritaire comités kunnen bij koninklijk besluit (K.B.) verplicht worden gemaakt. Dergelijke beslissingen werden genomen in de volgende sectoren²²:

¹⁶ W. VAN EECKHOUTTE, V. NEUPREZ, *Commentaire pratique, SocialEye*, CO597148.

¹⁷ *Idem*.

¹⁸ P. JOASSART, *op. cit.*, blz. 62.

¹⁹ “le 13 mai 1975, le ministre des communications Chabert réquisitionnait le personnel de pilotage des voies maritimes et de la navigation intérieure; le 22 décembre 1982, le ministre Eyskens faisait de même avec le personnel des installations portuaires d’Anvers; par A.M. du 27 janvier 1988, les conducteurs aériens de la Régie des voies aériennes étaient réquisitionnés par le ministre des communications Decroo.”, *ibidem*.

²⁰ P. JOASSART, *op. cit.*, blz. 77, 78 en 85.

²¹ Raad van State, 28 februari 1990, *Chron. D.S.*, 1990, 343, noot V. PERTRY.

²² Bron: *SocialEye*, CO597148.

“Si la commission paritaire n’a pas procédé à cette détermination dans les 6 mois de l’invitation qui lui a été adressée à cette fin par le ministre de l’Emploi et du Travail, soit parce qu’elle a négligé de prendre une décision, soit parce qu’elle n’a pu réunir le quorum requis pour prendre une décision, le Roi détermine lui-même les besoins vitaux ainsi que les mesures, prestations ou services à assurer. Il en est de même en cas d’inexistence de commission paritaire.”¹⁶

Comme le précise la doctrine, “de ce que la loi relative aux prestations d’intérêt public en temps de paix se réfère essentiellement au fonctionnement des commissions paritaires, on peut déduire qu’elle ne s’applique qu’au secteur privé”¹⁷.

La raison pour laquelle cette loi n’est pas applicable au secteur public est purement historique.

En effet, “cette situation s’explique par le fait qu’historiquement, la grève était interdite dans le secteur public. Ce n’est que récemment, mais sans contestation, que le droit de grève a été reconnu dans le chef des agents de l’État. Or, à défaut de disposer du droit de faire grève, il était inutile d’aménager un service minimum”¹⁸.

Néanmoins, non sans générer une insécurité juridique, cette loi a toutefois été utilisée à l’égard des services publics¹⁹, en l’absence de fondement légal, ce que critiquent la doctrine²⁰ et la jurisprudence²¹.

Enfin, précisons que le mécanisme prévu par cette loi et singulièrement la concertation sociale qu’il implique a permis de garantir les missions exercées dans 12 secteurs.

Les décisions des commissions paritaires peuvent être rendues obligatoires par arrêté royal (A.R.). De telles décisions ont été prises dans les secteurs suivants²²:

¹⁶ W. VAN EECKHOUTTE, V. NEUPREZ, *Commentaire pratique, SocialEye*, CO597148.

¹⁷ *Idem*.

¹⁸ P. JOASSART, *op. cit.*, p. 62.

¹⁹ “le 13 mai 1975, le ministre des communications Chabert réquisitionnait le personnel de pilotage des voies maritimes et de la navigation intérieure; le 22 décembre 1982, le ministre Eyskens faisait de même avec le personnel des installations portuaires d’Anvers; par A.M. du 27 janvier 1988, les conducteurs aériens de la Régie des voies aériennes étaient réquisitionnés par le ministre des communications Decroo.”, *ibidem*.

²⁰ P. JOASSART, *op. Cit.*, pp. 77,78 et 85.

²¹ C.E., 28 février 1990, *Chron. D.S.*, 1990, 343, note V. PERTRY.

²² Source: *SocialEye*, CO597148.

	Datum van het KB / Date de l'A.R.	MB	Activiteitssector	Secteur d'activité
Besluit van de Regent / Arrêté du Régent	29.01.1949	30.01.1949	Productie, distributie en verbruik van elektrische energie	<i>Production, distribution et consommation d'énergie électrique</i>
Besluit van de Regent / Arrêté du Régent	29.01.1949	30.01.1949	Productie, distributie en verbruik van gas	<i>Production, distribution et consommation de gaz</i>
K.B. / A.R.	31.12.1960	02.01.1961	Afvalophaling	<i>Collecte des déchets</i>
K.B. / A.R.	12.04.1964	12.04.1964	Medische zorg	<i>Soins médicaux</i>
K.B. / A.R.	03.01.1973 wijziging/ changement 20.06.1975	06.01.1973 08.07.1975	Oliesector	<i>Secteur pétrolier</i>
K.B. / A.R.	23.06.1995	01.08.1995	Oliesector	<i>Secteur pétrolier</i>
K.B. / A.R.	01.07.1998	09.12.1999	Onderwijs- en huisvestingsinstellingen van de Vlaamse Gemeenschap	<i>Établissements d'éducation et d'hébergement de la Communauté flamande</i>
K.B. / A.R.	12.01.1999	09.12.1999	Onderwijs- en huisvestingsinstellingen van de Franse Gemeenschap	<i>Établissements d'éducation et d'hébergement de la Communauté française</i>
K.B. / A.R.	13.06.1999	18.03.2000	Hotelwezen	<i>Secteur hôtelier</i>
K.B. / A.R.	21.06.1999	09.12.1999	Onderwijs- en huisvestingsinstellingen van de Vlaamse Gemeenschap	<i>Établissements d'éducation et d'hébergement de la Communauté flamande</i>
K.B. / A.R.	21.06.1999	09.12.1999	Onderwijs- en huisvestingsinstellingen van de Franse Gemeenschap	<i>Établissements d'éducation et d'hébergement de la Communauté française</i>
K.B. / A.R.	10.09.2010	11.10.2010	Gezondheidsinstellingen en -diensten	<i>Établissements et services de santé⁽¹⁾</i>

3. Doelstelling van dit wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel strekt ertoe de wet van 19 augustus 1948 betreffende de prestaties van algemeen belang in vredetijd te wijzigen, teneinde die wet toepasbaar te maken op de federale openbare sector, zij het met strikte inachtneming van het toepasselijke internationaal recht en met een herbevestiging van de centrale rol van het sociaal overleg.

Zoals eerder al aangegeven: "L'instauration d'un service minimum, (...) doit à l'évidence respecter le cadre prescrit par les dispositions internationales portant sur

3. Objet de la présente proposition de loi

La présente proposition de loi entend modifier la loi du 19 août 1948 relative aux prestations d'intérêt public en temps de paix afin de la rendre applicable au secteur public fédéral, ce toutefois dans le strict respect du droit international applicable et en réaffirmant le rôle central de la concertation sociale.

Comme précédemment indiqué, "l'instauration d'un service minimum, (...) doit à l'évidence respecter le cadre prescrit par les dispositions internationales portant

le droit de grève et, plus généralement, sur la liberté syndicale. Par essence, le service minimum constitue une ingérence dans le droit de grève ou, en tout cas, dans certains aspects de son exercice. Dès lors que le droit de grève est garanti, tant pour les membres du personnel des services publics que dans le secteur public, cette ingérence dans un droit fondamental doit respecter certaines conditions."²³

Artikel G, point 1, van het herziene Europees Sociaal Handvest van 3 mei 1996 bepaalt dat de afwijkingen van een dergelijke fundamenteel recht mogelijk zijn als ze "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".

De onderhandelings- of collectief-overlegorganen die bevoegd zijn voor wie in dienst is bij de Staat en de openbare instellingen, de instellingen van openbaar nut en de autonome overheidsbedrijven die ervan afhangen, moeten via dit wetsvoorstel voortaan eveneens de uit te voeren maatregelen, prestaties of diensten kunnen bepalen en afbakenen in geval van een collectieve en vrijwillige stillegging van het werk. Aldus moet het mogelijk worden om, naar het voorbeeld van de regeling die is overeengekomen in een aantal activiteitensectoren van de privésector (zie vorig punt), het hoofd te bieden aan bepaalde levensnoodzakelijke behoeften, bepaalde dringende werken aan machines en materiaal uit te voeren, of bepaalde door overmacht of door een onvoorziene noodzaak dwingend geworden taken uit te voeren.

Teneinde de verdeling te respecteren van de bevoegdheden tussen de Federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten, heeft dit wetsvoorstel geen betrekking op de onderhandelings- of collectief-overlegorganen die bevoegd zijn voor wie in dienst is bij de gemeenschappen, de gewesten, de gemeenschapscommissies, de provincies, de gemeenten en de openbare instellingen die ervan afhangen.

Volgens de jurisprudentie van de Raad van State en de rechtsleer is de instelling van een minimale dienstverlening immers een parallelle bevoegdheid. "Cette compétence "parallèle" de l'État fédéral, des communautés et des régions ressort de manière assez nette de l'avis du Conseil d'État n° 39 942/AG donné le 18 avril 2006 sur une proposition de loi "visant à garantir un service minimum dans le cadre des missions de service public et des missions d'intérêt général". Selon la section de législation, en effet, la proposition à l'examen

²³ P. JOASSART, *op. cit.*, blz. 79.

sur le droit de grève et, plus généralement, sur la liberté syndicale. Par essence, le service minimum constitue une ingérence dans le droit de grève ou, en tout cas, dans certains aspects de son exercice. Dès lors que le droit de grève est garanti, tant pour les membres du personnel des services publics que dans le secteur public, cette ingérence dans un droit fondamental doit respecter certaines conditions."²³

L'article G, point 1, de la Charte sociale européenne révisée du 3 mai 1996 prévoit que des dérogations à un tel droit fondamental sont possibles si celles-ci sont: "prescrites par la loi et (...) 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".

La technique utilisée dans la présente proposition de loi est de permettre aux organes de négociation ou de concertation collective compétents pour les personnes occupées par l'État et les établissements publics, organismes d'intérêt public et entreprises publiques autonomes qui en dépendent de déterminer et de délimiter également les mesures, prestations ou services à assurer, en cas de cessation collective et volontaire du travail, 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, comme cela a été possible dans un certain nombre de secteurs d'activité du secteur privé (cf. point précédent).

Afin de respecter la répartition des compétences entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions, la présente proposition de loi n'englobe pas les organes de négociation ou de concertation collective compétents pour le personnel occupé par les Communautés, les Régions, les Commissions communautaires, les provinces, les communes et les établissements publics qui en dépendent.

En effet, selon la jurisprudence du Conseil d'État et la doctrine, l'instauration d'un service minimum est une compétence parallèle. "Cette compétence "parallèle" de l'État fédéral, des communautés et des régions ressort de manière assez nette de l'avis du Conseil d'État n° 39 942/AG donné le 18 avril 2006 sur une proposition de loi "visant à garantir un service minimum dans le cadre des missions de service public et des missions d'intérêt général". Selon la section de législation, en effet, la proposition à l'examen n'aurait pas manqué

²³ P. JOASSART, *op. cit.*, p. 79.

*n'aurait pas manqué de "susciter des questions au regard des règles de répartition des compétences entre l'autorité fédérale, les communautés et les régions", si elle avait intégré dans son champ d'application toutes les entreprises prestataires d'un service public ou d'une mission d'intérêt général, et ce, quel que soit le pouvoir public dont ces entreprises relèvent ou qui les finance, c'est-à-dire non seulement l'autorité fédérale mais aussi les régions, les communautés, les communes, les provinces, etc."*²⁴.

Om aldus de bevoegdheidsverdeling in acht te nemen, moet de werkingssfeer uitsluitend worden beperkt tot de Federale Staat en de openbare instellingen, de instellingen van openbaar nut en de autonome overheidsbedrijven die ervan afhangen.

Voor de instelling van een soortgelijke regeling, bijvoorbeeld bij de TEC, de MIVB of De Lijn, zijn respectievelijk het Waals Gewest, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Vlaamse Gemeenschap²⁵ bevoegd.

de "susciter des questions au regard des règles de répartition des compétences entre l'autorité fédérale, les communautés et les régions", si elle avait intégré dans son champ d'application toutes les entreprises prestataires d'un service public ou d'une mission d'intérêt général, et ce, quel que soit le pouvoir public dont ces entreprises relèvent ou qui les finance, c'est-à-dire non seulement l'autorité fédérale mais aussi les régions, les communautés, les communes, les provinces, etc."²⁴

Ainsi, afin de respecter la répartition des compétences, il convient de limiter le champ d'application au seul État fédéral et aux établissements publics, organismes d'intérêt public et entreprises publiques autonomes qui en dépendent.

En effet, l'institution d'un système similaire, par exemple auprès des TEC, de la STIB ou de De Lijn, relève respectivement de la compétence de la Région wallonne, de la Région de Bruxelles-Capitale et de la Communauté flamande²⁵.

Catherine FONCK (cdH)

²⁴ S. VAN DROOGHENBROECK "Service minimum, réglementation de la grève et répartition des compétences", in *Droit de grève: actualités et questions choisies*, F. KRENC (uitg.), Brussel, Larcier, 2015, blz. 132.

²⁵ *Ibidem*. Zie ook advies nr. 52 360/AG van de Raad van State van 26 november 2013.

²⁴ S. VAN DROOGHENBROECK "service minimum, réglementation de la grève et répartition des compétences", in *Droit de grève: actualités et questions choisies*, F. KRENC (ed.), Bruxelles, Larcier, 2015, p. 132.

²⁵ *Idem*. Voy. ég. C.E. avis n° 52 360/AG du 26 novembre 2013.

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 74 van de Grondwet.

Art. 2

In artikel 1 van de wet van 19 augustus 1948 betreffende de prestaties van algemeen belang in vredetijd, het laatst gewijzigd bij het koninklijk besluit van 1 maart 1971, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1. in het eerste lid worden de woorden “en de paritaire comités moeten voor de ondernemingen die onder hun respectievelijke bevoegdheid vallen, de maatregelen, prestaties of diensten bepalen en afbakenen” vervangen door de woorden “en de paritaire comités alsook de onderhandelings- of collectief-overlegorganen die bevoegd zijn voor de mensen die in dienst zijn bij de Staat en de openbare instellingen, de instellingen van openbaar nut en de autonome overheidsbedrijven die ervan afhangen, moeten voor de ondernemingen die onder hun respectievelijke bevoegdheid vallen, de maatregelen, prestaties of diensten bepalen en afbakenen”;

2. in het tweede lid worden tussen de woorden “paritaire comités” en de woorden “wordt verzekerd”, de woorden “of door de in het eerste lid bedoelde onderhandelings- of overlegorganen” ingevoegd;

3. dit artikel wordt aangevuld met een lid, luidende:

“De Koning bepaalt de lijst van de in het eerste lid bedoelde onderhandelings- of overlegorganen.”

Art. 3

In artikel 2, eerste lid, van dezelfde wet, het laatst gewijzigd bij het koninklijk besluit van 1 maart 1971, worden tussen de woorden “paritaire comités” en de woorden “kunnen door de Koning”, de woorden “of de in artikel 1 bedoelde onderhandelings- of overlegorganen” ingevoegd.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

La présente loi règle une matière visée à l'article 74 de la Constitution.

Art. 2

À l'article 1^{er} de la loi du 19 août 1948 relative aux prestations d'intérêt public en temps de paix, modifié en dernier lieu par l'arrêté royal du 1^{er} mars 1971, sont apportées les modifications suivantes:

1. à l'alinéa 1^{er}, les mots “et les commissions paritaires sont tenues de déterminer et de délimiter” sont remplacés par les mots “et les commissions paritaires ou les organes de négociation ou de concertation collective compétents pour les personnes occupées par l'État et les établissements publics, organismes d'intérêt public et entreprises publiques autonomes qui en dépendent sont tenus de déterminer et de délimiter”;

2. à l'alinéa 2, entre les mots “par les commissions paritaires” et les mots “est assurée par le ministre de l'emploi et du travail” sont insérés les mots “ou les organes de négociation ou de concertation visés à l'alinéa 1^{er}”;

3. cet article est complété par un alinéa 3, libellé comme suit:

“Le Roi établit la liste des organes de négociation ou de concertation visés à l'alinéa 1^{er}.”

Art. 3

À l'article 2 de la même loi, modifié en dernier lieu par l'arrêté royal du 1^{er} mars 1971, à l'alinéa 1^{er}, entre les mots “Les décisions des commissions paritaires” et les mots “éventuellement coordonnées pourront être rendues obligatoires par le Roi”, sont insérés les mots “ou des organes de négociation ou de concertation visés à l'article 1^{er}”.

Art. 4

In artikel *2bis*, § 1, van dezelfde wet, ingevoegd bij de wet van 10 juni 1963, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1. in het eerste lid worden tussen de woorden “Wanneer een paritair comité” en de woorden “de bij artikel 1 bedoelde beslissingen niet heeft genomen,”, de woorden “of een in artikel 1 bedoeld onderhandelings- of overlegorgaan” ingevoegd;

2. in het tweede lid worden tussen de woorden “Indien het paritair comité” en de woorden “zulks niet bepaald heeft”, de woorden “of het in artikel 1 bedoelde onderhandelings- of overlegorgaan”;

3. in het derde lid, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 1 maart 1971, worden tussen de woorden “Ingeval er geen paritair comité” en het woord “bestaat,” de woorden “, noch een onderhandelings- of overlegorgaan als bedoeld in artikel 1” ingevoegd.

23 mei 2016

Art. 4

À l'article *2bis* de la même loi, inséré par la loi du 10 juin 1963, au § 1^{er}, sont apportées les modifications suivantes:

1. à l'alinéa 1^{er}, entre les mots “Lorsqu'une commission paritaire” et les mots “n'a pas pris les décisions prévues à l'article 1^{er}” sont ajoutés les mots “ou un organe de négociation ou de concertation visé à l'article 1^{er}”;

2. à l'alinéa 2, les mots “Si la commission paritaire n'a pas procédé à cette détermination” sont remplacés par les mots “Si la commission paritaire ou l'organe de négociation ou de concertation visé à l'article 1^{er} n'a pas procédé à cette détermination”;

3. à l'alinéa 3, modifié par l'arrêté royal du 1^{er} mars 1971, entre les mots “En cas d'inexistence d'une commission paritaire” et les mots “, le Roi détermine lui-même les besoins vitaux ainsi que les mesures” sont insérés les mots “ou d'un organe de négociation ou de concertation visé à l'article 1^{er}”.

23 mai 2016

Catherine FONCK (cdH)