

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

5 novembre 2019

PROPOSITION DE LOI

**modifiant la loi
du 21 mars 1991
portant réforme
de certaines entreprises publiques
économiques en vue d'instaurer
un service garanti au sein
de l'entreprise publique autonome Skeyes**

(déposée par Mme Marianne Verhaert
et MM. Tim Vandenput
et Christian Leysen)

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

5 november 2019

WETSVOORSTEL

**tot wijziging van de wet
van 21 maart 1991
betreffende de hervorming
van sommige economische overheidsbedrijven
houdende invoering
van een gegarandeerde dienstverlening
bij het autonome overheidsbedrijf Skeyes**

(ingediend door mevrouw Marianne Verhaert
en de heren Tim Vandenput
en Christian Leysen)

RÉSUMÉ

Cette proposition de loi vise à obliger Skeyes (l'ancien Belgocontrol) à fournir un service garanti lorsque la fourniture de services de base au citoyen est compromise.

SAMENVATTING

Dit wetsvoorstel strekt ertoe om Skeyes (het voormalige Belgocontrol) tot een gegarandeerde dienstverlening te kunnen verplichten indien de levering van de basisdiensten aan de burgers in het gedrang komt.

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
PS	: Parti Socialiste
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
CD&V	: Christen-Democratisch en Vlaams
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
sp.a	: socialistische partij anders
cdH	: centre démocrate Humaniste
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
INDEP-ONAFH	: Indépendant - Onafhankelijk

Abréviations dans la numérotation des publications:		Afkorting bij de numering van de publicaties:	
DOC 55 0000/000	Document de la 55 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi	DOC 55 0000/000	Parlementair document van de 55 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA	Questions et Réponses écrites	QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral	CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV	Compte Rendu Analytique	CRABV	Beknopt Verslag
CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)	CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN	Séance plénière	PLEN	Plenum
COM	Réunion de commission	COM	Commissievergadering
MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beigegekleurig papier)

DÉVELOPPEMENTS

La présente proposition reprend le texte de la proposition DOC 54 3743/001.

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: Proximus, la SNCB, Infrabel, bpost et Belgocontrol (aujourd'hui Skeyes).

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.

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.

TOELICHTING

Dit voorstel neemt de tekst over van voorstel DOC 54 3743/001.

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

Volgens artikel 1, § 4, van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige overheidsbedrijven zijn volgende "organismen" ingedeeld bij de autonome overheidsbedrijven: Proximus, de NMBS, Infrabel, bpost en Belgocontrol (thans Skeyes).

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

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 geleverd worden, 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.

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. La loi du 29 novembre 2017 relative à la continuité du service de transport ferroviaire de personnes en cas de grève a permis de résoudre ce problème.

Il n'existe pas encore de réglementation similaire pour le contrôle aérien effectué par Skeyes (anciennement Belgocontrol). La présente proposition de loi a donc pour objectif d'instaurer pour Skeyes également ce type de système de continuité du service en cas de grève.

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.

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 du 19 août 1948 relative aux prestations d'intérêt public en temps de paix (ci-après, 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°, 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

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 gewaarborgd worden. Met de wet van 29 november 2017 betreffende de continuïteit van de dienstverlening inzake personenvervoer per spoor in geval van staking werd hiervoor een oplossing geboden.

Voor de luchtverkeersleiding van Skeyes (het vroegere Belgocontrol) bestaat een dergelijke regeling nog niet. Dit wetsvoorstel heeft dus tot doel om ook voor Skeyes een dergelijk systeem van continuïteit van de dienstverlening bij stakingen in te voeren.

De indieners beklemtonen dat het stakingsrecht niet ter discussie staat. 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 ter zake 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 wet van 19 augustus 1948 betreffende de prestaties van algemeen belang in vredetijd (hierna: 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.

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°, 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

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 relative aux prestations 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 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 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.

Dans l'accord de gouvernement fédéral, la continuité du service dans les entreprises publiques constitue dès lors un point important. Pour la SNCB et Infrabel, la formulation est la suivante: "Le gouvernement demandera aux deux entreprises de formuler, en concertation avec les partenaires sociaux, une proposition visant à prévoir un service garanti en cas de grèves. Si aucun accord n'a été trouvé dans un délai raisonnable, le gouvernement prendra lui-même une initiative législative."

En ce qui concerne Belgocontrol, l'accord de gouvernement prévoit ce qui suit: "Le gouvernement demandera à Belgocontrol de formuler, en concertation avec les partenaires sociaux, une proposition visant à prévoir

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 beroep te kunnen doen op de openbare dienstverlening van overheidsbedrijven die met belastinggeld gefinancierd worden.

In tegenstelling tot de particuliere sector, waar de Prestatiewet 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 Prestatiewet. De Raad van State oordeelde *post factum* 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 merendeel van de lidstaten van de Europese Unie hebben reeds regels ontwikkeld om te voorzien in een minimale dienstverlening in geval van een staking bij essentiële diensten.

In het federale regeerakkoord is de continuïteit van de dienstverlening bij overheidsbedrijven dan ook een belangrijk aandachtspunt. Voor de NMBS en Infrabel is dit als volgt geformuleerd: "De regering zal beide bedrijven opdragen om, na overleg met de sociale partners, een voorstel uit te werken dat in geval van staking toch een gegarandeerde dienst voorziet. Indien geen akkoord kan bereikt worden binnen een redelijke termijn zal de regering zelf een wetgevend initiatief nemen."

Voor Belgocontrol luidt het: "De regering zal Belgocontrol opdragen om, na overleg met de sociale partners, een voorstel uit te werken dat in geval van staking toch een gegarandeerde dienst voorziet. Daarbij

un service garanti en cas de grèves. La priorité est ainsi donnée au dialogue social et ces dispositions ne remettent aucunement en cause le droit de grève.”.

La présente proposition de loi vise à également pouvoir obliger Skeyes à assurer un service garanti lorsque la fourniture des services de base au citoyen est compromise.

Les prestations minimales garanties seront dès lors obligatoirement inscrites dans le contrat de gestion conclu entre l'État et cette entreprise publique autonome.

Les modalités de la mise en œuvre de ce service garanti seront néanmoins toujours fixées par les parties concluant le contrat de gestion, et seront soumises à la commission paritaire pour concertation.

wordt voorrang gegeven aan de sociale dialoog en zal geen afbreuk gedaan worden aan het stakingsrecht.”.

Dit wetsvoorstel strekt ertoe om ook Skeyes tot een gegarandeerde 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 gegarandeerde dienstverlening blijft evenwel onverminderd voorbehouden aan de partijen die het beheerscontract sluiten en zal voor overleg aan het paritair comité worden voorgelegd.

Marianne VERHAERT (Open Vld)
Tim VANDENPUT (Open Vld)
Christian LEYSEN (Open Vld)

PROPOSITION DE LOI**Article 1^{er}**

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

Art. 2

L'article 171 de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques, remplacé par l'arrêté royal du 2 avril 1998, est complété par la phrase suivante: "Pour les missions de service public, le contrat de gestion fixe les prestations minimales devant être assurées en cas de grève annoncée."

24 octobre 2019

WETSVOORSTEL**Artikel 1**

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

Art. 2

Artikel 171 van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven, vervangen bij het koninklijk besluit van 2 april 1998, wordt aangevuld met de volgende zin: "Voor de taken van openbare dienst worden binnen de beheersovereenkomst de minimaal uit te voeren prestaties bij aangekondigde stakingen vastgelegd."

24 oktober 2019

Marianne VERHAERT (Open Vld)
Tim VANDENPUT (Open Vld)
Christian LEYSEN (Open Vld)