

UNE NOUVELLE SNCB

1^{re} partie
L. GILLIEAUX

La loi du 21 mars 1991 a profondément modifié nombre de règles qui sont à la base des missions et du fonctionnement de la SNCB ainsi que de trois autres entreprises publiques du secteur des communications : La Poste, Belgacom (anciennement la RTT) et la SNVA (Société nationale des voies aériennes, auparavant la RVA). Fondamentalement, la loi vise à doter ces entreprises d'une plus grande autonomie, en vue de renforcer leur capacité concurrentielle ainsi que leur efficacité, entre autres, dans l'exécution de leurs missions de service public.

Découvrons les principales modifications introduites par la loi, en nous arrêtant tout d'abord aux règles communes aux quatre entreprises – donc applicables à la SNCB – pour nous intéresser ensuite à celles qui sont propres à notre société.

UN CADRE DE VIE EN PLEINE EVOLUTION

Notre vie sociale connaît une forte évolution depuis plusieurs années. Dans nombre de cas, les quatre entreprises visées par la loi doivent exercer leurs activités dans un contexte de concurrence de plus en plus vive. Les exemples ne manquent pas, entre autres dans le domaine du transport, où les cheminots doivent constamment tenir compte de l'importance du trafic routier, aussi bien pour le transport de personnes que pour celui des marchandises, par charges complètes ou en envois de détail.

L'évolution se marque aussi dans le domaine technique où apparaît un éventail de plus en plus large de services nouveaux ou profondément modernisés, de telle sorte que les organisations classiques se révèlent bien souvent inadaptées.

Par ailleurs, nombre de règles édictées au niveau de la Communauté européenne préparent l'arrivée du «Grand marché» pour la fin de 1992. Là encore, la concurrence va se développer fortement et les entreprises publiques vont être obligées de s'adapter à une compétition croissante avec d'autres sociétés, nationales ou internationales.

Il était donc devenu indispensable de redéfinir les champs d'activité, les modes de fonctionnement et les possibilités des différentes entreprises publiques concernées. Une réforme a donc été décidée. Elle vise, d'une part, à assurer la compétitivité des entreprises publiques dans leurs activités en concurrence et, d'autre part, à améliorer les conditions dans lesquelles elles assument leurs missions de service public. Le contrôle de l'Etat sur l'exercice de celles-ci par les entreprises doit donc se concilier avec l'octroi d'une plus large autonomie leur permettant d'être performantes dans les domaines où elles sont en situation de concurrence.

Dans cette optique, la loi a réorganisé les quatre entreprises publiques :

- En les dotant d'une plus grande autonomie dans l'exercice de leurs activités;
- En prévoyant un contrat de gestion entre l'Etat et chacune des entreprises, ce contrat étant une convention par laquelle les missions de service public définies dans la loi sont précisées et les modalités de leur exécution sont fixées de commun accord;
- En les dotant d'organes de gestion inspirés de ceux des entreprises privées;
- En précisant leurs relations, d'une part avec leur personnel et, d'autre part, avec les usagers.

REGLES APPLICABLES AUX QUATRE ENTREPRISES

L'AUTONOMIE PAR LE CONTRAT DE GESTION

En vertu de la loi, si des entreprises publiques doivent disposer d'une autonomie de gestion dans un secteur industriel ou commercial donné, parce qu'elles sont en situation de concurrence, elles peuvent l'obtenir moyennant la conclusion d'un contrat de gestion avec l'Etat. Cette condition s'explique par le fait que ces entreprises sont également chargées d'accomplir des missions de service public. Or, il importe qu'elles s'en acquittent en respectant les normes fixées par l'autorité publique pour l'exécution de ces missions. L'autonomie des entreprises est donc acquise dans le respect du contrat de gestion relatif aux missions de service public.

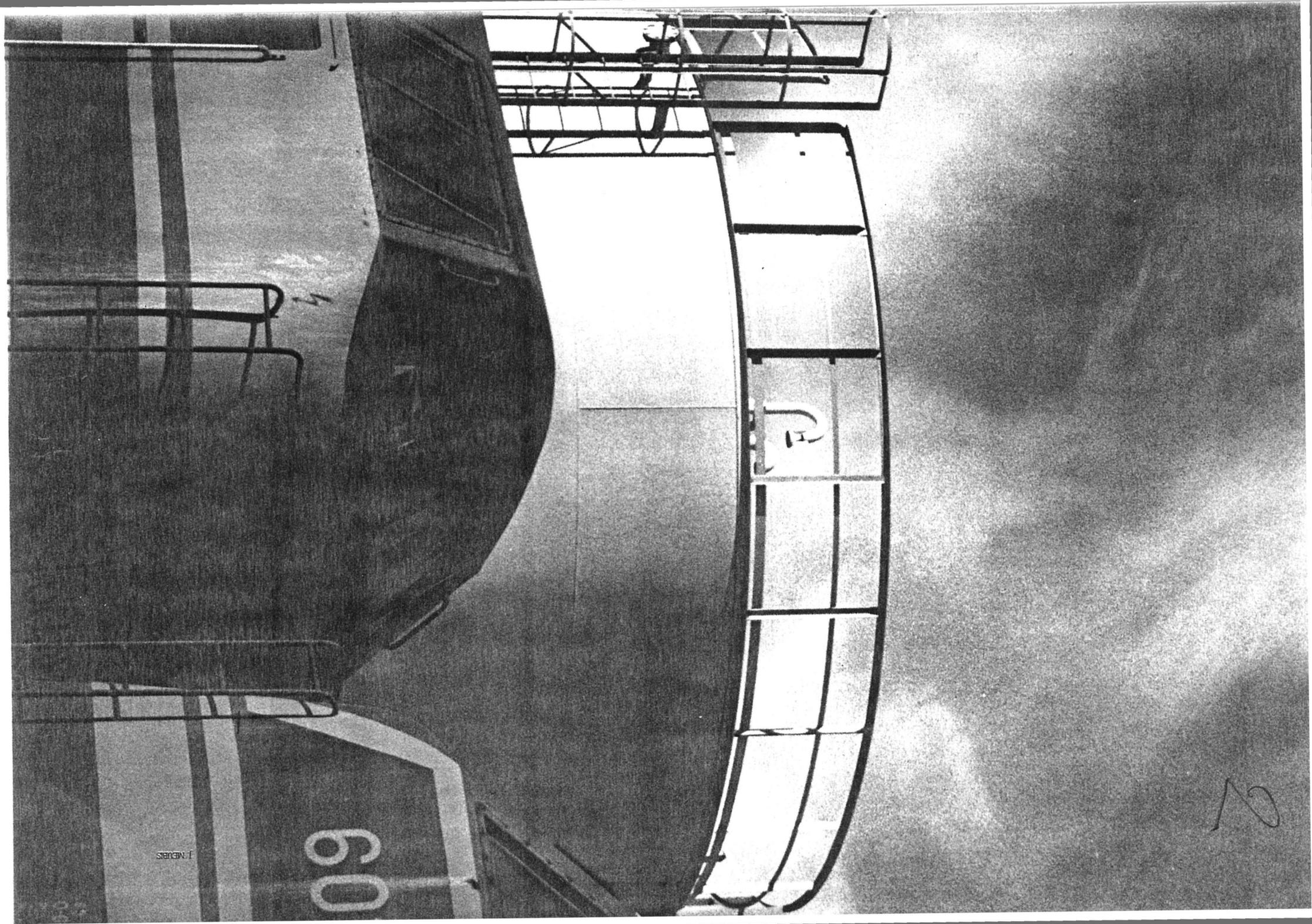
LE CONTRAT DE GESTION NATURE ET CONTENU

Il s'agit d'un contrat d'un type particulier, conclu entre l'Etat et

chacune des entreprises publiques concernées et qui fixe les règles et conditions spéciales selon lesquelles cette entreprise publique autonome exerce les missions de service public qui lui sont confiées par la loi.

Le contrat de gestion règle les matières suivantes :

- Les tâches que l'entreprise publique assume en vue de l'exécution de ses missions de service public;
- Les principes gouvernant les tarifs pour les prestations fournies dans le cadre des tâches de service public;
- Les règles de conduite vis-à-vis des usagers des prestations de service public;
- La fixation, le calcul et les modalités de paiement des subventions éventuelles que l'Etat verse à l'entreprise pour couverture des charges résultant des missions de service public, compte tenu des coûts et recettes y liées, des conditions d'exploitation imposées et, pour ce qui concerne le coût du personnel, de l'évolution des salaires comparables dans les administrations de l'Etat;
- La fixation, le calcul et les modalités de paiement des indemnités éventuelles à verser par l'entreprise publique à l'Etat, notamment en ce qui concerne les avantages liés aux droits exclusifs qui lui sont éventuellement octroyés ainsi qu'aux droits d'usage concédés par l'Etat à l'entreprise sur certains biens;
- Le cas échéant, les matières d'intérêt économique stratégique pour lesquelles la passation des marchés est soumise, selon le montant – déterminé dans le contrat –, à l'approbation ministérielle;
- Le cas échéant, les objectifs relatifs à la structure financière de l'entreprise;
- Le cas échéant, des règles relatives à la répartition des bénéfices nets;
- Les éléments que le plan d'entreprise doit contenir et les délais



60

1 METERS

U

2

de communication et d'autorisation le concernant;

Le cas échéant, des limites financières relatives aux acquisitions et cessions de biens immobiliers, au-delà desquelles l'autorisation ministérielle préalable est requise;

Les sanctions en cas de non-respect par une partie de ses engagements résultant du contrat de gestion.

CONCLUSION ET VIE DU CONTRAT

Le contrat de gestion est négocié entre l'Etat et l'entreprise publique, représentée par son comité de direction. Il est soumis à l'approbation du conseil d'administration de l'entreprise, qui statue à la majorité des deux tiers des voix exprimées. Relevons que la commission paritaire de l'entreprise est périodiquement appelée à donner son avis motivé à propos de l'état d'avancement des négociations et que le projet de contrat lui est également soumis, pour concertation.

Le contrat de gestion est conclu pour une durée de trois ans au moins et de cinq ans au plus. Les modalités de son renouvellement sont fixées par la loi qui prévoit aussi des possibilités de prorogation et de mesures provisoires, pour les cas où un nouveau contrat ne peut succéder immédiatement au précédent.

En outre, le contrat de gestion est réévalué chaque année et, le cas échéant, adapté aux modifications des conditions du marché et aux développements techniques, par application de règles objectives prévues dans le contrat.

L'AUTONOMIE DE GESTION

Au-delà de l'accomplissement de leurs missions de services publics de la manière fixée et précisée par le contrat de gestion, les entreprises publiques sont, dans les limites fixées par la loi, libres de développer toutes les activités qui sont compatibles avec leur objet social.

ENGAGEMENTS ET PRIX

Les actes qu'elles accomplissent sont considérés comme commerciaux. Dans cette optique, leur responsabilité devient plus grande, puisque la protection de leurs biens (entre autres contre une saisie et une vente forcée en paiement de dettes) est limitée à ceux qui sont entièrement ou partiellement affectés à la mise en œuvre de leurs tâches de service public.

Sous réserve de la législation générale sur le contrôle des prix, les entreprises

publiques déterminent librement les tarifs et les structures tarifaires pour les prestations qu'elles fournissent et qui ne sont pas des prestations de service public (pour lesquelles les principes sont bien entendu réglés dans le contrat de gestion).

GESTION DES BIENS ET MARCHES

Par ailleurs, les entreprises publiques autonomes décident librement, dans les limites de leur objet social, de l'acquisition, l'utilisation et la cession de leurs biens. Toutefois, comme on l'a vu plus haut, le contrat de gestion peut fixer, pour certaines opérations immobilières, une limite au-delà de laquelle une autorisation ministérielle préalable est requise. En matière de marchés publics de travaux, de fournitures et de services, les entreprises publiques autonomes ne sont soumises à la législation existante que pour les marchés ayant trait à la mise en œuvre de leurs tâches de service public. Pour ces derniers, relevons que le contrat de gestion peut désigner des matières qui sont d'intérêt stratégique, pour lesquelles la décision est soumise, selon le montant du marché, à une approbation ministérielle. La loi précise toutefois que si la décision du ministre ou du comité ministériel concerné n'est pas conforme à la proposition de l'entreprise publique et qu'il en résulte pour celle-ci un coût supplémentaire, ce dernier devra être couvert par une intervention équivalente de l'Etat.

FINANCES ET PARTICIPATIONS

Sous réserve des dispositions de leur contrat de gestion, les entreprises publiques décident librement de l'étendue, des techniques et des conditions de leur financement externe. Dans cet ordre d'idées, elles choisissent dorénavant, en fonction de ce qui apparaît le plus intéressant pour elles, de faire ou non appel à la garantie de l'Etat pour les emprunts qu'elles contractent. Il est à noter que sauf pour la couverture temporaire des besoins de trésorerie, les subventions de l'Etat et les revenus de prestations de service public ne peuvent être utilisés que pour l'accomplissement des tâches de cette dernière nature.

Par ailleurs, la loi permet aussi aux entreprises publiques de prendre des participations directes ou indirectes dans des sociétés, associations et institutions de droit public ou privé dont l'objet est compatible avec leur objet social. Ces participations dans des «filiales» sont normalement décidées par le conseil d'administration de l'entreprise. Toutefois,

Les entreprises publiques sont, dans les limites fixées par la loi, libres de développer toutes les activités qui sont compatibles avec leur objet social.

s'il s'agit d'associer la filiale à la mise en œuvre des tâches de service public dont l'entreprise publique a la charge, celle-ci doit au préalable y avoir été autorisée par le gouvernement. De plus, dans ce cas, les participations doivent nécessairement être – et rester – majoritaires, tant en capital (plus de 50 %) qu'en voix et mandats (plus de 75%) dans les organes de la filiale.

ORGANES DE GESTION DE L'ENTREPRISE PUBLIQUE

Les entreprises publiques autonomes sont gérées par un conseil d'administration et un comité de direction, un comité restreint étant en outre prévu à la SNCB.

LE CONSEIL D'ADMINISTRATION

Il peut accomplir tous les actes nécessaires ou utiles à la réalisation de l'objet social de l'entreprise publique. En outre, il contrôle la gestion assurée par le comité de direction, lequel lui fait régulièrement rapport.

Le conseil d'administration est composé de dix-huit membres au plus, y compris les membres du comité de direction, qui en sont membres de plein droit. Le nombre de membres ordinaires du conseil, nommés pour un terme renouvelable de six ans, est le double du nombre des membres du comité de direction. Un président du conseil d'administration est nommé par le Roi, parmi les membres ordinaires du conseil. En cas d'égalité des voix au sein du conseil, sa voix est prépondérante. Les dispositions ci-dessus concernant la composition du conseil d'administration ayant été appliquées à la SNCB, il en résulte que celui-ci, comportant 18 membres, est composé de 12 membres ordinaires et de 6 membres du comité de direction. En outre, pour la SNCB, deux des membres ordinaires du conseil sont nommés sur proposition ministérielle à la suite d'une proposition des deux organisations syndicales les plus représentatives siégeant à la Commission paritaire nationale.

LE COMITE DE DIRECTION

Cet organe est chargé de la gestion journalière de la société et la représente. Il est de même chargé de l'exécution des décisions du conseil d'administration ainsi que de la négociation du contrat de gestion. Les membres du comité de

direction forment un collège : l'entreprise publique est donc dirigée par un organe collectif de direction. La loi précise toutefois que les membres du collège peuvent se répartir les tâches entre eux.

Le comité de direction est composé de l'administrateur délégué et des administrateurs-directeurs (cinq à la SNCB). Il est présidé par l'administrateur délégué. Ces personnes sont nommées pour un terme renouvelable de six ans.

TUTELLE ET CONTROLE DE L'ENTREPRISE PUBLIQUE

L'entreprise publique autonome est soumise au pouvoir de contrôle du ministre dont elle relève. Ce contrôle est exercé par un commissaire du Gouvernement. Toutefois, l'innovation introduite par la loi consiste à prévoir que l'intervention du commissaire se limite à vérifier le respect de la loi, du statut de l'entreprise et du contrat de gestion. Le contrôle de l'intérêt général, qui lui incombait auparavant, se trouve maintenant garanti par les dispositions du contrat de gestion. Cette limitation des pouvoirs du commissaire constitue donc un accroissement de l'autonomie des entreprises publiques.

Le commissaire a la possibilité d'introduire auprès du ministre de tutelle un recours contre toute décision qu'il estime contraire à la loi, au statut de l'entreprise ou au contrat de gestion. Ce recours doit être introduit dans un délai de quatre jours. Il suspend l'exécution de la décision. Le ministre dispose alors d'un délai de huit jours pour éventuellement prononcer l'annulation, sinon la décision devient définitive.

Quant au contrôle de la situation financière et des comptes annuels de l'entreprise, il est confié à un collège de commissaires qui compte quatre membres. Ceux-ci sont également nommés pour un terme renouvelable de six ans.

LE PLAN D'ENTREPRISE

Chaque année, le conseil d'administration de chaque entreprise publique autonome établit un plan d'entreprise qui fixe les objectifs et la stratégie à moyen terme de l'entreprise.

Les éléments du plan d'entreprise qui concernent l'exécution des tâches de service public sont communiqués pour information à la commission paritaire de l'entreprise. Ils sont en outre soumis à

Le Comité de direction est chargé de la gestion journalière de la société et la représente.

l'approbation du ministre, pour évaluation en regard des dispositions du contrat de gestion.

Les autres éléments du plan sont communiqués pour information au ministre.

QUELQUES DISPOSITIONS RELATIVES AU PERSONNEL ET AUX RELATIONS SOCIALES

PRINCIPES LEGAUX

La loi prévoit entre autres que les membres du personnel d'une entreprise publique autonome sont recrutés et employés en vertu du cadre et du statut du personnel arrêtés par le conseil d'administration.

Toutefois, une telle entreprise peut recruter et employer du personnel en vertu d'un contrat de travail afin :

- De répondre à des besoins exceptionnels et temporaires en personnel, qu'il s'agisse soit de la mise en œuvre d'actions limitées dans le temps, soit d'un surcroît extraordinaire de travail;
- D'exécuter des tâches nécessitant une connaissance ou expérience de haute qualification;
- De remplacer des membres du personnel statutaire ou contractuel pendant des périodes d'absence temporaire partielle ou totale;
- D'accomplir des tâches auxiliaires ou spécifiques.

Par ailleurs, la loi prévoit encore que les membres du personnel des entreprises publiques autonomes sont nommés ou engagés par ou en vertu d'une décision du conseil d'administration de ces entreprises.

RELATIONS SOCIALES

LES COMMISSIONS PARITAIRES D'ENTREPRISE

La loi prévoit qu'une commission paritaire est constituée dans chaque entreprise publique autonome, étant entendu qu'à la SNCB, les compétences de cet organe sont exercées par la Commission paritaire nationale visée à l'article 13 de la loi du 23 juillet 1926 créant la SNCB.

D'une manière synthétique, relevons que ces commissions sont compétentes pour :

- Les négociations relatives au statut du personnel et au statut syndical;
- La concertation et l'information générale du personnel, y compris pour les matières autres que les réglementations de base visées au 1°;
- Les matières relatives à la santé et à la sécurité des travailleurs ainsi que la

- salubrité du travail et des lieux de travail;
- L'examen de l'information économique et financière concernant l'entreprise et ses entreprises liées, telle qu'elle est prévue par les dispositions légales à ce sujet;
- La concertation au sujet de la conclusion du contrat de gestion;
- L'établissement et la modification du règlement de travail.

Les commissions paritaires sont composées au maximum de dix-huit membres, le président non compris. Chaque commission est présidée par le président du conseil d'administration de l'entreprise; celui-ci dispose d'une voix consultative.

LA COMMISSION ENTREPRISES PUBLIQUES

La loi crée une nouvelle commission paritaire, la «Commission Entreprises publiques», qui vise l'ensemble des entreprises publiques autonomes. Elle est compétente, entre autres, pour :

- Donner un avis sur chaque avant-projet de loi ou d'arrêté réglant le statut du personnel ou le statut syndical de plus d'une entreprise publique autonome;
- Conclure à l'unanimité des conventions collectives relatives au statut du personnel et au statut syndical des entreprises publiques autonomes. Ces conventions ne peuvent toutefois pas contrevenir aux lois et règlements ni, dans les différentes entreprises publiques, aux dispositions concernant le statut du personnel et le statut syndical qui seraient plus avantageuses pour le personnel.

LA FIXATION DU STATUT DU PERSONNEL ET DU STATUT SYNDICAL

En application de la loi, les entreprises fixeront un statut du personnel et un statut syndical qui tiendra compte du principe du régime statutaire et des exigences d'une gestion souple, propre aux entreprises publiques autonomes.

Dans un premier temps, le Conseil d'administration fixera un premier statut du personnel et un premier statut syndical, sur avis conforme de la commission paritaire, statuant à la majorité des deux tiers des voix exprimées. Ensuite, ces matières sont, de manière permanente, fixées par le conseil d'administration de l'entreprise, étant entendu :

- Que les propositions de fixation ou de modification des réglementations de base ou des principes généraux visés

La loi prévoit que les membres du personnel des entreprises publiques autonomes sont nommés ou engagés par ou en vertu d'une décision du Conseil d'administration de ces entreprises.

ci-dessous, sont soumis à la commission paritaire;

- Et que le conseil d'administration est lié par toute réglementation qui a été proposée à la commission paritaire et arrêtée par celle-ci à la majorité des deux tiers des voix exprimées.

REGLEMENTATIONS DE BASE ET PRINCIPES GENERAUX

En nous limitant à quelques exemples principaux, il s'agit, selon la loi, des réglementations de base relatives :

- Au statut administratif du personnel statutaire : recrutement, position administrative, ancienneté, durée maximale du travail, congés, discipline, droits, devoirs et responsabilités du personnel, etc;
- Au statut pécuniaire du personnel statutaire : traitement et échelles de traitement, indemnités, allocations, primes, etc;
- Au régime des pensions du personnel statutaire;
- Aux relations collectives de travail;
- A l'organisation des services sociaux;
- A diverses matières touchant à la carrière du personnel : détermination et classement des grades; appréciation du personnel; réaffectation du personnel en excédent ou inapte; fixation du cadre du personnel; formation et recyclage, etc;
- Au personnel contractuel : nature ou catégories de fonctions ouvertes à ces emplois; droits et obligations de ce personnel.

LA TRANSFORMATION EN SOCIETE ANONYME DE DROIT PUBLIC

Afin que les entreprises publiques autonomes puissent s'insérer le plus complètement possible dans le tissu de la vie industrielle et commerciale, la loi leur permet d'adopter la forme de la société anonyme de droit public. Dans ce cas, l'entreprise publique concernée est soumise à toutes les dispositions du droit commercial applicables aux sociétés anonymes, sauf celles que la loi réformant les entreprises publiques a écartées. Cette limite s'explique par la volonté du législateur de sauvegarder le caractère public de ces entreprises et de garantir l'exécution des missions de service public qui leur sont confiées.

A propos de la SNCB, relevons que comme elle dispose déjà d'un capital représenté par des actions, elle sera transformée en société anonyme de droit public en même temps qu'elle sera classée parmi les entreprises publiques

autonomes, c'est-à-dire au moment où un arrêté royal approuvera le contrat de gestion qui aura été négocié entre l'Etat et la SNCB.

LA PROTECTION ET L'EXPRESSION DES USAGERS

La loi de réforme des entreprises publiques a voulu développer la prise en compte des besoins et aspirations des usagers. Elle prévoit deux moyens pour atteindre cet objectif : le service de médiation (ou ombudsman) et le comité consultatif.

LE SERVICE DE MEDIATION

Composé de deux membres – un par rôle linguistique –, nommés pour un terme renouvelable de cinq ans et issus de l'extérieur des entreprises concernées, le service de médiation remplit les missions suivantes :

- Examiner toutes les plaintes des usagers ayant trait aux activités de l'entreprise publique;
- Agir pour faciliter un compromis à l'amiable dans les désaccords entre l'entreprise publique et les usagers;
- Emettre un avis à l'entreprise publique, avec copie au plaignant, quand ce compromis ne peut être trouvé. Si l'entreprise ne suit pas cet avis, elle doit justifier sa décision et faire connaître celle-ci ainsi que ses motifs tant au plaignant qu'au service de médiation;
- Se prononcer en tant qu'arbitre dans tout différend que l'entreprise publique et l'usager lui soumettent pour arbitrage, en vertu d'une convention conclue après la naissance du différend.

Pour agir, le service de médiation peut avoir accès à la documentation de l'entreprise en relation directe avec la plainte et se faire fournir des explications et informations à ce sujet, le traitement de ces questions étant confidentiel dans la mesure où leur divulgation pourrait nuire à l'entreprise sur un plan général. Le service de médiation établit annuellement un rapport de ses activités.

Le comité consultatif

La loi prévoit également qu'un comité consultatif est créé auprès de chaque entreprise publique autonome. Ce comité émet des avis sur toute question relative aux services fournis par l'entreprise publique. Les avis sont émis à la demande de l'entreprise, du ministre dont celle-ci relève ou de la propre initiative du comité. Le comité fait annuellement rapport sur ses activités à l'entreprise comme au ministre dont celle-ci relève.

Le Conseil d'administration fixera, tout d'abord, un premier statut du personnel et un premier statut syndical, sur avis conforme de la Commission paritaire statuant à la majorité des 2/3 des voix exprimées.

Nous clôturons ainsi l'aperçu des règles applicables à toutes les entreprises publiques visées par la loi du 21 mars 1991. Toutefois, le législateur a aussi prévu des règles propres à chacune de ces entreprises, afin de tenir compte du domaine particulier dans lequel elles agissent. Bien entendu, ce sont celles applicables à la SNCB qui retiendront particulièrement notre attention. Nous les évoquerons dans un prochain article. □