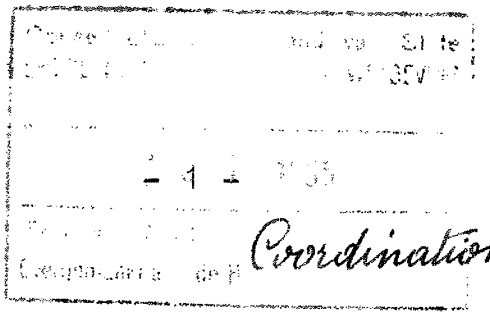
VVV.



L.4487/2.

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Communications, le 18 octobre 1954, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté ministériel "relatif à l'organisation de la Chambre de recours à la Régie des Télégraphes et des Téléphones", a donné le 26 octobre 1954 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 18e October 1954 door de Minister van Verkeerswezen verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "betreffende de organisatie van de Raad van Beroep bij de Regie van Telegraaf en Telefoon", heeft de 26e October 1954 het volgend advies gegeven :

OBSERVATION GENERALE.

Le projet a pour objet d'instituer et d'organiser une chambre de recours à la Régie des télégraphes et des téléphones.

Si, en fait, cette chambre existe et fonctionne, le Conseil d'Etat n'a pas connaissance de dispositions réglementaires qui la créent et l'organisent.

La création de pareil organisme constitue un élément important du statut de la Régie des télégraphes et des téléphones.

Le projet réglant la matière de la mise en disponibilité et celle de la réaffectation dont le Conseil d'Etat est également saisi, constitue un autre élément essentiel du dit statut.

Ces deux projets sont présentés sous la forme d'arrêtés ministériels.

Le Ministre qui a la Régie des télégraphes et des téléphones dans ses attributions a-t-il compétence pour prendre pareilles dispositions ?

Les textes législatifs qui sont invoqués comme fondement légal du pouvoir de réglementer en matière de statut de la Régie des télégraphes et des téléphones sont les suivants :

1. Loi du 19 juillet 1930 créant la Régie des télégraphes et des téléphones, article 3 :

"Article 3.

La Régie est représentée et gérée par le Ministre qui a les télégraphes et les téléphones dans ses attributions

.../...

Le Ministre a qualité pour accomplir tous actes de gestion sous les réserves reprises à l'article suivant". (Il s'agit des emprunts, des acquisitions et aliénations d'immeubles, des tarifs, des placements de capitaux et des mesures de police.)

2. Loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, articles 11 et 18.

"Article 11.

Le Roi fixe le cadre et le statut du personnel des organismes des catégories A et B sur proposition du ou des Ministres dont ils relèvent et du Ministre qui a l'administration générale dans ses attributions, ou du Comité du budget, lorsque ce dernier Ministre n'a pas émis un avis favorable " (la Régie des télégraphes et des téléhones est un des organismes de la catégorie A).

L'article 18 ajoute toutefois à titre transitoire :

"Jusqu'à ce qu'il ait été pourvu, conformément à l'article 11, à la fixation du cadre et du statut du personnel des organismes des catégories A et B, toute augmentation des effectifs du personnel en service au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi et toute modification du statut de ce personnel sont approuvées par le Ministre dont relève l'organisme ".

Aucun délai n'a été fixé pour l'exécution de l'article 11.

Il résulte de la loi du 16 mars 1954 que le législateur a entendu, en ce qui concerne le cadre et le statut de la Régie des télégraphes et des téléphones, écarter l'application de la loi de 1930 et assurer la réglementation de ces matières conformément aux articles 11 et 18 de la loi nouvelle.

.../...

En vertu de ce dernier texte, le Ministre est compétent pour modifier le statut actuel du personnel de la Régie des télégraphes et des téléhones en attendant que ce statut soit définitivement établi par le Roi.

Quoique les travaux préparatoires ne précisent pas ce qu'il faut entendre par "toute modification du statut du personnel", il semble cependant que le Ministre ne pourrait,sauf le cas d'urgence,remanier,en se fondant sur l'article 18 de la loi, soit le statut en son entier, soit une partie essentielle de celui-ci.

L'article 11 de la loi charge,en effet,le Roi d'établir le statut du personnel, sur la proposition du Ministre intéressé et du Ministre qui a l'administration générale dans ses attributions ou du Comité du budget. Un amendement de M. Rongvaux tendant à fixer un délai pour l'établissement du cadre et du statut (Doc. Chambre 1953-1954, n° 398) a notamment été retiré après que le Premier Ministre eût déclaré que ces arrêtés seraient pris dans le délai le plus court (Ann. Ch. 11.III.1954, p.p.16 et 17).

Du texte des articles 11 et 18 et de l'intervention du Premier Ministre ensuite de l'amendement de M. Rongvaux, il semble donc résulter que le pouvoir accordé à titre transitoire au Ministre ne concerne que les modifications urgentes qu'il y aurait lieu d'apporter au statut actuel avant que le Roi n'établisse définitivement le nouveau statut. Il ne pourrait,sauf urgence,établir un nouveau statut ou fixer une partie essentielle de celui-ci.

Or, le projet règle entièrement et sans faire état d'urgence le fonctionnement de la chambre de recours.

.../...

Tout comme le projet réglant la matière de la mise en disponibilité et celle de la réaffectation, il fixe ainsi une partie importante du statut et ne pourrait, dès lors, être pris en vertu des pouvoirs que le Ministre continue à détenir à titre transitoire.

Le Conseil d'Etat est d'avis que le projet devrait faire l'objet d'un arrêté royal et être soumis à l'examen du Ministre ayant l'administration générale dans ses attributions ou du Comité du budget, conformément à l'article 18 de la loi de 1954, de manière à permettre dans la mesure où la chose est possible l'établissement de la coordination que la loi souhaite entre les statuts du personnel des établissements publics qu'elle concerne.

OBSERVATIONS PARTICULIERES.

Au préambule.

Le considérant ne paraît pas correspondre exactement à la réalité : le Conseil d'Etat n'a pas connaissance de dispositions réglementaires organisant une chambre de recours à la Régie des télégraphes et des téléphones. C'est le projet qui juridiquement la crée et l'organise. Dès lors, il serait préférable d'omettre le considérant du projet.

Pour éviter toute confusion, il conviendrait de compléter le visa de l'avis du Comité de consultation syndicale par les mots : "de la Régie des télégraphes et des téléphones ".

Article 1er.

Pour les agents de l'Etat, il existe une chambre de recours interdépartementale qui intervient en ce qui concerne les agents de la première catégorie (arrêté ministériel du 13 juin 1939, modifié par l'arrêté ministériel du 14 décembre 1946). A la Régie, les agents ne sont pas classés en catégories.

Tous les agents, quel que soit leur grade, relèveront de la chambre de recours de la Régie.

Certaines dispositions du projet se révéleront difficilement applicables si le directeur général, voire les directeurs d'administration, sont requérants devant la chambre.

Ces dispositions seront signalées au cours de leur examen.

Article 3.

Contrairement à ce qui est prévu pour les agents de l'Etat (article 84, b, du statut), le projet ne prévoit pas le moment auquel le mandat des assesseurs prend fin.

Il serait souhaitable d'introduire dans le projet une disposition ayant cet objet, inspirée par celle du statut des agents de l'Etat.

\+

\+ \+

Le Conseil d'Etat constate que le dernier alinéa de l'article 3, qui prévoit la désignation par le directeur général, d'un fonctionnaire pour défendre la proposition contestée, sera d'une application difficile s'il s'agit d'un recours introduit par le directeur général lui-même.

\+

\+ \+

.../...

Le texte suivant est proposé :

"Article 3.

La chambre de recours se compose :

a) par section :

1° d'un président, magistrat, nommé par le Ministre des Communications;

2° d'un greffier rapporteur, sans voix délibérative, et d'un greffier rapporteur suppléant, désignés par le Ministre;

b) par division :

1° de dix assesseurs et de dix assesseurs suppléants choisis parmi les agents définitifs en activité de service, ayant au moins 35 ans d'âge et 15 ans de bons services, et désignés pour moitié par le Ministre et pour moitié par les organisations syndicales au prorata de leur représentation avec voix délibérative au Comité de consultation syndicale de la Régie; leur mandat prend fin trois mois après la date fixée pour l'installation du Comité de consultation syndicale;

2° d'un fonctionnaire désigné pour chaque affaire par le directeur général de la Régie, pour défendre, sans voix délibérative, la proposition contestée.

Les deux présidents peuvent se suppléer mutuellement. Les assesseurs d'une division peuvent, en cas de nécessité, siéger dans une autre division.".

Article 5.

L'article 5, alinéa 1er, utilise à la fois les expressions "rang administratif" et "grade". Selon les

.../...

explications du délégué du Ministre, ces expressions ont un sens identique. Il serait préférable d'utiliser exclusivement le mot "grade", l'expression "rang administratif" n'étant définie par aucun texte.

+

\+ +

A l'alinéa 3, il serait plus exact d'utiliser le mot "siège" plutôt que le mot "délibère", l'activité de la chambre de recours ne se bornant pas à délibérer.

De plus, la disposition de cet alinéa ne pourra être respectée si le directeur général ou un des directeurs d'administration est l'auteur du recours.

Article 7.

Cet article serait plus précis sous la forme suivante :

"Article 7.

La demande de comparution doit être écrite et introduite par le requérant dans les dix jours qui suivent la date à laquelle il est invité à viser la proposition ou la décision qui le concerne. Elle doit, en outre, être motivée s'il s'agit d'un recours en matière de signalement.".

Article 8.

Cet article, qui correspond à l'article 89 du statut des agents de l'Etat, ne prévoit pas expressément qu'en matière disciplinaire le dossier de signalement est également transmis à la Chambre, alors que ledit article 89 le prévoit.

.../...

Pour éviter tout doute, il serait souhaitable de compléter l'article 8 par les mots : "ainsi que le dossier de signalement du requérant".

Cette disposition appelle la même remarque que celle qui a été formulée lors de l'examen des articles 1er et 5, alinéa 3, en ce qui concerne le directeur général.

Article 12.

Cet article serait plus simplement rédigé comme suit :

"Article 12.

Après examen, la chambre de recours renvoie le dossier au directeur général et fait connaître son avis motivé ainsi que le résultat du vote.".

Article 20.

Cet article est sans portée utile s'il ne précise pas les textes qui sont abrogés. Il est nécessaire de le compléter sur ce point.

\+

\+ \+

Il serait aussi nécessaire de prévoir une disposition transitoire réglant le cas des recours introduits avant l'entrée en vigueur du projet et au sujet desquels aucun avis n'aura été émis lors de cette entrée en vigueur. Il conviendrait, à ce sujet, de reproduire l'article 4 de

.../...

l'arrêté royal du 10 mars 1953 ainsi conçu : "L'examen des recours introduits au sujet desquels aucun avis n'a été émis à la date d'entrée en vigueur du présent arrêté, est poursuivi conformément aux dispositions du présent arrêté ".

Article 21.

Le projet ne pourra, en vertu de l'article 6 de la loi du 18 avril 1898 modifiée par la loi du 3 août 1924, acquérir force obligatoire à l'égard du personnel qu'après sa publication au Moniteur belge ou sa notification au personnel. Si le Gouvernement n'a l'intention de publier l'arrêté, le dernier article devrait être rédigé comme suit :

"Article 3.

Le présent arrêté entre en vigueur trente jours après le jour où il aura été porté à la connaissance du personnel.".

ALGEMENE OPMERKING.

Doel van het ontwerp is, bij de Regie van telegraaf en telefoon een raad van beroep in te stellen en in te richten.

Al is het zo dat deze raad in feite bestaat en werkt, toch zijn de Raad van State geen reglementsbepalingen bekend die hem instellen en inrichten.

De instelling van zulk een lichaam is een belangrijk onderdeel van het statuut van de Regie van telegraaf en telefoon.

Een ander essentieel onderdeel van dit statuut wordt gevormd door het ontwerp tot regeling van de terbeschikkingstelling en van de wedertewerkstelling, dat eveneens bij de Raad van State is ingediend.

Beide teksten zijn ontwerpen van ministeriële besluiten.

Is de Minister, tot wiens bevoegdheid de Regie van telegraaf en telefoon behoort, wel bevoegd tot het uitvaardigen van zodanige voorzieningen?

De wetteksten die als rechtsgrond voor de verordenende bevoegdheid ter zake van het statuut van de Regie van telegraaf en telefoon worden ingeroepen, zijn :

.../...

1. Wet van 19 Juli 1930 tot oprichting van de Regie van telegraaf en telefoon, artikel 3 :

"Artikel 3.

De Regie wordt vertegenwoordigd en beheerd door de Minister die de telegraaf en telefoon in zijn bevoegdheid heeft.

De Minister is bevoegd om alle handelingen van beheer te doen, onder het bij volgend artikel gesteld voorbehoud ". (Het betreft leningen, verkrijging en vervreemding van onroerende goederen, tarieven, belegging van kapitalen en politiemaatregelen).

2. Wet van 16 Maart 1954 betreffende de contrôle op sommige instellingen van openbaar nut, artikelen 11 en 18.

"Artikel 11.

De Koning stelt het kader en het statuut van het personeel der organismen van de categorieën A en B vast op de voordracht van de Minister of de Ministers van wie zij afhangen en van de Minister die het algemeen bestuur in zijn bevoegdheid heeft of van het Begrotingscomité, wanneer laatstgenoemde Minister niet gunstig geadviseerd heeft " (De Regie van telegraaf en telefoon is een organisme van de categorie A).

.../...

Artikel 18 voegt daaraan als overgangsregeling toe :

"Totdat het kader en het statuut van het personeel der organismen van de categorieën A en B zijn vastgesteld overeenkomstig artikel 11, worden iedere vermeerdering van het effectief van het personeel in dienst bij het van kracht worden van deze wet en iedere wijziging in het statuut van dit personeel goedgekeurd door de Minister van wie het organisme afhangt ".

Voor de uitvoering van artikel 11 is geen termijn gesteld.

Uit de wet van 16 Maart 1954 blijkt, dat de wetgever ten aanzien van het kader en het statuut van de Regie van telegraaf en telefoon de toepassing van de wet van 1930 heeft willen terzijde stellen, en deze kwesties overeenkomstig de artikelen 11 en 18 van de nieuwe wet heeft willen laten regelen.

Krachtens dit artikel 18 is de Minister bevoegd om het huidig statuut van het personeel van de Regie van telegraaf en telefoon te wijzigen, in afwachting dat de Koning het definitief heeft vastgesteld.

Hoewel de parlementaire voorbereiding nergens zegt wat onder "iedere wijziging in het statuut van dit personeel" dient te worden verstaan, schijnt de Minister nochtans, behalve dan in hoogdringende gevallen, niet bevoegd te zijn om het statuut in zijn geheel of in een essentieel gedeelte om te werken op grond van artikel 18 van de wet.

.../...

Artikel 11 van de wet gelast de Koning immers het statuut van het personeel vast te stellen op voordracht van de betrokken Minister, en van de Minister tot wiens bevoegdheid het algemeen bestuur behoort of van het Begrotingscomité. Met name is een amendement van de heer Rongvaux, tot invoering van een termijn voor de vaststelling van kader en statuut (Doc. Kamer 1953-1954, nr 398) ingetrokken, nadat de Eerste-Minister had verklaard dat deze besluiten zeer spoedig zouden worden uitgevaardigd (Hand. Kamer, 11.III.54, blz. 16 en 17).

Uit de tekst van de artikelen 11 en 18 en uit de verklaring van de Eerste-Minister in aansluiting bij het amendement van de heer Rongvaux, schijnt dus te volgen dat de bevoegdheid die, bij wijze van overgang aan de Minister is verleend, alleen geldt voor de wijzigingen die dringend in het huidig statuut dienen te worden aangebracht, alvorens de Koning het nieuwe statuut definitief vaststelt. De Minister kan dus, behalve in geval van spoed, geen nieuw statuut of geen essentieel deel daarvan vaststellen.

Het ontwerp regelt echter volledig en zonder zich op de spoed te beroepen, de werking van de raad van beroep. Evenals het ontwerp betreffende de terbeschikkingstelling en de wedertewerkstelling, stelt het aldus een belangrijk deel van het statuut vast en kan het derhalve niet worden genomen op grond van de bevoegdheid die de Minister voorlopig blijft bezitten.

De Raad van State adviseert, de bepalingen van het ontwerp in een koninklijk besluit op te nemen en ze aan de Minister tot wiens bevoegdheid het algemeen bestuur behoort, of aan het Begrotingscomité, voor onderzoek voor te leggen overeenkomstig artikel 18 van de wet van 1954. Zo zal

.../...

in de mate van het mogelijke een coördinatie tussen de statuten van het personeel der bedoelde openbare instellingen kunnen tot stand komen, zoals de wet dat verlangt.

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Inleiding.

De considerans lijkt niet geheel aan de werkelijkheid te beantwoorden : de Raad van State is onkundig van het bestaan van reglementsbepalingen betreffende een raad van beroep bij de Regie van telegraaf en telefoon. Juridisch is het dus het ontwerp, dat in de instelling en de inrichting van die raad voorziet. De considerans kan dus beter worden geschrapt.

Om verwarring te voorkomen, voege men aan de woorden: "advies van de syndicale raad van advies" toe : "van de Regie van telegraaf en telefoon".

Artikel 1.

Voor het Rijkspersoneel bestaat een interdepartementale raad van beroep ten behoeve van de ambtenaren van de eerste categorie (ministerieel besluit van 13 Juni 1939, gewijzigd bij het ministerieel besluit van 14 December 1946). In de Regie is het personeel niet in categorieën ingedeeld. Alle personeelsleden, onverschillig van welke graad, zullen van de raad van beroep van de Regie afhangen.

.../...

Sommige bepalingen van het ontwerp zullen moeilijk toepasselijk blijken, ingeval de directeur-generaal of zelfs de directeurs van administratie zich als verzoeker tot de raad wenden.

Op deze bepalingen zal hierna bij de verdere bespreking worden gewezen.

Artikel 3.

In tegenstelling met hetgeen voor het Rijkspersoneel geldt (artikel 84, b, van het statuut), zegt het ontwerp niet wanneer het mandaat van de bijzitters een einde neemt.

Het ware raadzaam, in het ontwerp een desbetreffende voorziening op te nemen in de aard van die van het statuut van het Rijkspersoneel.

\+

\+ +

De Raad van State merkt op dat het laatste lid van artikel 3, volgens hetwelk de directeur-generaal een ambtenaar dient aan te wijzen om het betwiste voorstel te verdedigen, moeilijk toepassing zal kunnen vinden wanneer de directeur-generaal zelf een beroep instelt.

\+

\+ +

.../...

Aanbevolen wordt :

"Artikel 3.

De raad van beroep is samengesteld uit :

a) per sectie :

1° een voorzitter, die magistraat is en door de Minister van Verkeerswezen wordt benoemd;

2° een griffier-verslaggever zonder medebeslissende stem, en een plaatsvervangende griffier-verslaggever, beiden door de Minister aangewezen;

b) per afdeling :

1° tien bijzitters en tien plaatsvervangende bijzitters gekozen onder de in actieve dienst zijnde vaste personeelsleden, die ten minste 35 jaar oud zijn en 15 jaar goede dienst tellen. Zij worden voor de helft aangewezen door de Minister en voor de helft door de vakorganisaties, naar rato van hun vertegenwoordiging met medebeslissende stem in de syndicale raad van advies van de Regie; hun mandaat neemt een einde drie maanden na de datum vastgesteld voor de installatie van de syndicale raad van advies;

2° een ambtenaar, die voor iedere zaak door de directeur-generaal van de Regie wordt aangewezen om, zonder medebeslissende stem, het betwiste voorstel te verdedigen.

De twee voorzitters kunnen elkaar vervangen. De bijzitters van een afdeling kunnen, zo nodig, in een andere afdeling zitting nemen.".

.../...

Artikel 5.

In artikel 5, eerste lid, worden zowel de uitdrukking "administratieve rang" en "graad" gebruikt. Volgens de toelichting, van de gemachtigde ambtenaar, hebben beide uitdrukkingen een zelfde betekenis. Het ware wenselijk alleen de term "graad" te gebruiken, aangezien de uitdrukking "administratieve rang" in geen enkele tekst is omschreven.

\+

\+ \+

In het derde lid ware het juister te schrijven "zitting houden" dan "beraadslagen", daar de werkzaamheid van de raad van beroep zich niet tot beraadslagen beperkt.

Bovendien zal deze bepaling niet kunnen worden nagekomen, ingeval het beroep van de directeur-generaal of een directeur van administratie uitgaat.

Artikel 7.

Een nauwkeuriger lezing voor dit artikel ware :

"Artikel 7.

De vraag om voor de raad van beroep te verschijnen moet door de verzoeker schriftelijk worden ingediend binnen tien dagen na de datum waarop hij verzocht is om het voorstel of de beslissing hem betreffende te viseren. Zij moet bovendien gemotiveerd zijn, in geval van beroep in zake signalement. ".

.../...

Artikel 8.

Dit artikel, dat met artikel 89 van het statuut van het Rijkspersoneel overeenstemt, bepaalt niet uitdrukkelijk, dat in tuchtzaken ook het signalementsdossier aan de raad van beroep wordt medegedeeld, hetgeen wel in artikel 89 is voorgeschreven.

Om geen twijfel te laten bestaan, ware het raadzaam in artikel 8 de woorden "en het signalementsdossier van verzoeker" in te voegen vóór het woord "overgemaakt". Voor deze bepaling geldt dezelfde opmerking als voor de artikelen 1 en 5, derde lid, ten aanzien van de directeur-generaal.

Artikel 12.

Een eenvoudiger lezing voor dit artikel zou zijn :

"Artikel 12.

Na onderzoek zendt de raad van beroep het dossier aan de directeur-generaal, en deelt hij hem zijn gemotiveerd advies en de uitslag van de stemming mede .".

Artikel 20.

Dit artikel heeft geen nut indien het niet nader bepaalt welke teksten worden opgeheven. Het heeft derhalve in dit verband aanvulling.

\+

\+ \+

.../...

Ook is het nodig een overgangsbepaling op te nemen tot regeling van het geval van de beroepen, die vóór de inwerkingtreding van het ontwerp zijn ingesteld en waarover bij die inwerkingtreding nog geen advies is gegeven. Hiervoor kan gevoeglijk artikel 4 van het koninklijk besluit van 10 Maart 1953 worden opgenomen; dit luidt als volgt : "De beroepen waarover op de datum van inwerkingtreding van dit besluit nog geen advies is uitgebracht, worden overeenkomstig het bepaalde in dit besluit onderzocht".

Artikel 21.

Krachtens artikel 6 van de wet van 18 April 1898, gewijzigd bij de wet van 3 Augustus 1924, zal het ontwerp tegenover het personeel eerst bindend worden, na bekendmaking in het Belgisch Staatsblad of kennisgeving aan het personeel. Is de Regering niet voornemens het besluit bekend te maken, dan wordt voor het laatste artikel de volgende tekst aanbevolen :

"Artikel 3.

Dit besluit treedt in werking dertig dagen na de dag waarop het ter kennis van het personeel is gebracht.".

La chambre était composée de

Messieurs : F. LEPAGE, conseiller d'Etat, président,
J. COYETTE, conseillers d'Etat,
G. VAN BUNNEN, conseillers d'Etat,
A. BERNARD, assesseurs de la section de législation,
G. VAN HECKE, assesseurs de la section de législation,
G. PIQUET, greffier adjoint, greffier.

De kamer was samengesteld uit

De heren : F. LEPAGE, raadsheer van State, voorzitter,
J. COYETTE, raadsheren van State,
G. VAN BUNNEN, raadsheren van State,
A. BERNARD, bijzitters van de afdeling wetgeving,
G. VAN HECKE, bijzitters van de afdeling wetgeving,
G. PIQUET, adjunct-griffier, griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. LEPAGE.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. LEPAGE.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

(s.) G. PIQUET.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(s.) F. LEPAGE.