MTL. - 1 - L.6545/1.

1 3 III 1959
Coordination (2)

ROYAUME DE BELGIQUE. KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT. ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Finances, le 5 février 1959, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "relatif au statut des commis agréés de l'enregistrement et des domaines", a donné le 25 février 1959 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 5e februari 1959 door de Minister van Financiën verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende het statuut van de aangenomen klerken der registratie en domeinen", heeft de 25e februari 1959 het volgend advies gegeven :

Le projet tend à organiser le statut des commis agréés de l'enregistrement et des domaines, lequel s'inspire à la fois du statut des agents définitifs et de celui des agents temporaires de l'Etat.

Il appelle les observations suivantes.

Préambule.

Après avoir mentionné l'article 66, alinéa 2, de la Constitution, il conviendrait de se référer aussi à la loi du 20 mai 1949 étendant l'application du régime de la sécurité sociale à certains travailleurs occupés par les administrations publiques, notamment son article 1er, § 1er, 1°. Cette disposition légale constitue, en effet, le fondement de l'article 1er, 5°, du projet.

La mention de l'arrêté royal du 24 février 1954 portant fixation du cadre organique du personnel du Ministère des Finances n'est d'aucune utilité pour indiquer le fondement légal du projet, ni même pour en faire apparaître la portée. Cette mention devrait, dès lors, être omise.

Le préambule fait état de la délibération en Conseil des Ministres. Cette formalité est exigée par l'article 1er, 5°, du projet, qui rend applicable aux commis agréés le régime de la sécurité sociale. En effet, aux termes de l'article 1er, § 1er, 1°, de la loi du 20 mai 1949, le Roi peut étendre ce régime à des agents des administrations de l'Etat autres que les agents définitifs, mais il doit le faire par arrêté délibéré en Conseil des Ministres.

A la différence du statut syndical établi par l'arrêté du 11 juillet 1949, le statut syndical établi par l'arrêté du 20 juin 1955 oblige de soumettre à l'avis des comités de consultation syndicale non seulement les projets d'arrêtés royaux se fondant sur l'article 66, alinéa 2, de la Constitution, mais aussi ceux qui se fondent sur des lois. En imposant les formalités indiquées dans le statut syndical, le Roi a également entendu se lier dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont conférés pour l'exécution des diverses lois particulières. Telles étaient les intentions du Gouvernement comme le Conseil d'Etat, section de législation, l'a relevé dans son avis (Pasinomie 1955, page 278). La disposition énoncée à l'article 1er, 5°, du projet, qui se fonde sur l'article 1er, § 1er, 1°, de la loi du 20 mai 1949, tombe donc également sous l'application de l'article 6 de l'arrêté royal du 20 juin 1955. Comme elle requiert l'avis des Ministres réunis en Conseil, il en résulte que par application de l'article 7, § 1er, de cet arrêté, cette disposition aurait dû être soumise au comité général de consultation syndicale.

Les autres dispositions du projet ne requièrent pas la délibération en Conseil des Ministres. Elles ne tombent pas sous l'application de l'article 116 du statut du 2 octobre 1937, qui exige cette formalité ainsi qu'une motivation. En effet, les commis agréés ne sont pas des agents définitifs, ni des agents stagiaires au sens de l'arrêté du 2 octobre 1937; celui-ci, dès lors, ne leur est pas

.../...

applicable de plein droit. En établissant pour les commis agréés un statut particulier, le projet ne déroge donc pas à l'arrêté du 2 octobre 1937. Ce statut particulier comprend sans doute un article 1er, 2°, qui rend applicables aux commis agréés plusieurs articles de l'arrêté du 2 octobre 1937. Semblable disposition a pour effet d'élargir le champ d'application de ces articles du statut général. Mais le contenu des dispositions énoncées dans ces articles reste inchangé. Il n'y a pas là, dès lors, une modification donnant lieu à l'application de l'article 116.

La motivation du projet n'est donc pas requise. Si le Gouvernement estime toutefois utile d'insérer une motivation dans le préambule, il conviendrait de la formuler de manière plus précise.

L'accord du Premier Ministre n'est exigé par aucune disposition réglementaire. Il ne faut donc pas en faire mention.

Article 1er.

Au 1° la référence à l'"arrêté royal" n° 87 du 5 février 1935 relatif aux cumuls en matière de fonctions et d'emplois publics devrait être omise. En effet, cet arrêté est applicable de plein droit aux commis agréés qui occupent des emplois ressortissant à une administration de l'Etat. S'il n'était

pas applicable de plein droit, le Roi n'aurait pas le pouvoir d'en étendre l'application aux commis agréés puisqu'il s'agit d'un arrêté royal pris en vertu des pouvoirs spéciaux conférés par la loi du 31 juillet 1934.

Au 3°, il y aurait lieu d'écrire :

"3° l'arrêté royal du 30 mars 1939 déterminant les aptitudes physiques requises des candidats aux emplois publics et en réglant la vérification, modifié par les arrêtés des 1er juillet 1946 et 24 septembre 1951".

Selon le 5°, l'article 1er de la loi du 20 mai 1949 est rendu applicable aux commis agréés. La formule prête à critique. En effet, cet article attribue compétence au Roi pour étendre le bénéfice du régime de la sécurité sociale à certaines catégories d'agents des administrations publiques. En réalité ce qui est rendu applicable aux commis agréés, c'est l'arrêté-loi du 28 décembre 1944. Le 5° devrait donc être rédigé comme suit :

"5° l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs dans les limites définies par la loi du 20 mai 1949 étendant l'application de la sécurité sociale à certains travailleurs occupés par les administrations publiques".

.../...

Article 2.

L'intention du Gouvernement est de dispenser les commis agréés de subir un nouvel examen médical préalablement à une nomination en qualité d'agents définitifs. Cette intention devrait être énoncée de manière plus formelle.

L'article 2 pourrait, à cette fin, être rédigé comme suit :

"Article 2.-

L'examen médical prévu par l'article 6, alinéa 3, de l'arrêté royal du 25 juin 1953 dispense les commis agréés de subir un nouvel examen médical préalablement à leur nomination en qualité d'agents définitifs. Toutefois, l'article 16 de l'arrêté royal du 30 mars 1939 reste applicable aux commis agréés au cours de leur stage et à la fin de celui-ci".

Article 3.

Aux termes de l'article 3 du décret du Congrès national du 20 juillet 1831, le serment "sera reçu par l'autorité que les lois existantes désignent à cet effet". La jurisprudence admet que le pouvoir exécutif peut suppléer au silence du législateur pour désigner l'autorité chargée de recevoir le serment (Cass. , 20 octobre 1868, Pas. 1869, I, 238; Conseil d'Etat, arrêt n° 6371 du 20 juin 1958).

Articles 5 et 6.

L'article 5, alinéa 2, porte que l'agent peut joindre au rapport une "réclamation". En réalité, comme semblait l'indiquer l'économie générale de la disposition et comme l'ont confirmé les explications du fonctionnaire délégué, l'article 5, alinéa 2, n'ouvre pas au commis agréé de recours contre le rapport, aucune autorité n'étant appelée à statuer sur cette"réclamation".Le commis agréé peut seulement, lorsque le rapport est défavorable, remettre une note contenant les observations qu'il présente pour sa justification. Le texte devrait être modifié pour indiquer plus exactement la portée de la disposition.

Les alinéas 3 à 6 de l'article 5 règlent le licenciement. Il serait préférable de grouper les dispositions ayant cet objet dans un article distinct. Ces dispositions trouveraient d'ailleurs plus logiquement leur place après l'article 6; ce dernier article concerne l'établissement de la fiche individuelle et il doit donc normalement venir immédiatement après les dispositions relatives au rapport en vue de l'établissement duquel la fiche est tenue.

Il serait utile de compléter les dispositions relatives au licenciement en énonçant expressément que cette mesure est prononcée dans tous les cas par le directeur général de l'enregistrement et des domaines. Telle est, en effet, l'intention du Gouvernement exposée au Conseil d'Etat.

.../...

L'article 6, alinéa 2, rend applicables à la tenue de la fiche individuelle les "dispositions en vigueur au Ministère des Finances". L'administration se réfère ainsi aux prescriptions relatives à la fiche individuelle contenues dans la circulaire du Ministre des Finances n° 2449 du 10 août 1954. Cette circulaire rappelle les dispositions réglementaires énoncées à l'article 2 de l'arrêté royal du 7 août 1939 sur le signalement et l'avancement, dispositions qui ne sont pas propres au Ministère des Finances. D'autre part, elle contient des directives ou des ordres donnés par le Ministre aux agents en vertu de son pouvoir hiérarchique. Un tel renvoi est anormal. Il y aurait lieu de reprendre dans le projet les dispositions réglementaires que l'on entend rendre applicables à la tenue de la fiche individuelle pour les commis agréés,sauf à libeller ultérieurement dans une circulaire les directives et instructions concernant leur exécution.

Le Conseil d'Etat propose les textes suivants :

"Article 5.-

Dans les dix premiers jours des mois d'avril et d'octobre, le receveur établit un rapport sur la manière de servir et le comportement général du commis agréé.

Le rapport est communiqué par le receveur à l'intéressé qui doit, dans les dix jours, le lui restituer revêtu de sa signature.En cas de désaccord, il en fait mention et joint au rapport une note contenant ses observations. Lorsque, dans le délai prescrit, le rapport n'est pas restitué par l'agent, celui-ci est censé y adhérer .

.../...

La forme du rapport ainsi que les critères suivant lesquels il est établi, sont déterminés par le directeur général de l'enregistrement et des domaines".

"Article 6.-

En vue de l'établissement du rapport, il est tenu pour chaque commis agréé une fiche individuelle indiquant les faits précis favorables ou défavorables susceptibles de servir d'éléments d'appréciation. Ces faits ne peuvent avoir trait qu'à l'exercice de la fonction ou à la vie privée dans ses rapports avec la fonction. Le modèle de la fiche est arrêté par le directeur général de l'enregistrement et des domaines.

L'inscription à la fiche individuelle de faits favorables ou défavorables est soumise à l'accord préalable du directeur régional de l'enregistrement et des domaines.

Au moment où la mention d'un de ces faits est portée sur la fiche individuelle, elle doit être visée par l'agent".

.../...

"Article 7 .- (du Conseil d'Etat)

Le rapport prévu par l'article 5 est transmis au directeur régional de l'enregistrement et des domaines. Si celui-ci estime que le commis agréé ne satisfait pas ou ne pourra satisfaire aux exigences du service, il propose au directeur général de l'enregistrement et des domaines, par un avis motivé, le licenciement de l'agent.

Avant de statuer, le directeur général de l'enregistrement et des domaines notifie à l'intéressé, par lettre recommandée à la poste, l'avis motivé proposant son licenciement.

Le commis agréé peut, suivant la procédure prévue en matière de signalement des agents de l'Etat, introduire un recours contre cette proposition devant la chambre de recours du Ministère des Finances.

Dans tous les cas, la décision de licenciement est prise par le directeur général de l'enregistrement et des domaines.

En cas de licenciement, le commis agréé a droit à un préavis de trois mois".

.../...

Article 7 du projet.

Cet article comprend plusieurs paragraphes qui règlent des questions distinctes. Le Conseil d'Etat propose de faire de chaque paragraphe un article séparé. L'alinéa 1er du § 1er deviendrait alors l'article 8.

§ 1er. Le § 1er, en son alinéa 2, dispose que : "Les peines sub 4° à 7° sont susceptibles de recours devant la chambre de recours du Ministère des Finances". En réalité, c'est la proposition définitive de la peine disciplinaire qui est susceptible d'un recours. Telle est la procédure suivie pour les agents de l'Etat en vertu du statut (article 83). C'est la même procédure qui doit se déduire de l'alinéa 2 du § 2 de l'article 7. La disposition du § 1er, alinéa 2, devrait donc être modifiée; l'article serait rédigé plus clairement si cette disposition était introduite dans le paragraphe 2 qui règle la procédure.

§ 2, alinéa 1er. L'article 7, § 2, alinéa 1er, du projet consacre par une disposition réglementaire la faculté d'introduire une "demande en revision" contre les peines les moins graves. Cette faculté n'est prévue pour les autres agents du département que par la circulaire du Ministre des Finances, n° 2291, du 1er février 1949. Bien que l'expression "demande en revision" ait déjà été employée, notamment par cette circulaire, il serait préférable de se servir du terme de "recours"; ce terme est plus

.../...

adéquat : ce n'est pas la même autorité, mais l'autorité supérieure qui est compétente pour statuer; au surplus, l'invocation d'éléments nouveaux ou de certaines erreurs caractérisées n'est pas requise.

Il serait plus clair de faire du § 2, alinéa 1er, de l'article 7, un article distinct qui deviendrait l'article 9. Il pourrait être rédigé comme suit :

"Article 9.-

Les peines prévues à l'article 8, 1° à 3°, sont proposées par le receveur et prononcées par le directeur régional de l'enregistrement et des domaines. Le commis agréé frappé de l'une de ces peines peut introduire un recours contre la décision qui la lui inflige auprès du directeur général de l'enregistrement et des domaines".

§ 2 alinéa 2. Les dispositions énoncées à l'article 7, § 2, alinéa 2, du texte du Gouvernement devront être complétées par celle qui est contenue dans l'article 7, § 1er, alinéa 2. Ces dispositions devraient être réparties en plusieurs alinéas dans un article distinct ainsi conçu :

"Article 10.-

Les peines prévues à l'article 8, 4° à 7°, sont proposées à titre provisoire par le receveur et à titre définitif par le directeur régional de l'enregistrement et des domaines.

.../...

La proposition définitive est susceptible d'un recours devant la chambre de recours du Ministère des Finances.

La peine est prononcée par le directeur général de l'enregistrement et des domaines; toutefois, lorsque la chambre de recours a donné un avis favorable à l'agent, la décision est prise par le Ministre des Finances".

§ 3. Le § 3 rend applicable "sous réserve des §§ 1er et 2, la réglementation en vigueur à l'Administration de l'enregistrement et des domaines en matière disciplinaire".

L'Administration se réfère ainsi à la circulaire du Ministre des Finances du 1er février 1949, n° 2291, intitulée "Administration de l'enregistrement et des domaines. Réglementation provisoire des dispositions statutaires relatives au régime disciplinaire".

En réalité, les différents passages de cette circulaire n'ont pas la même portée juridique. A certains endroits , la circulaire se borne à reproduire ou à rappeler des dispositions réglementaires déjà applicables par elles-mêmes, et qui sont pour la plupart contenues dans le statut. Dans d'autres passages, le Ministre fixe, par voie de dispositions nouvelles, des règles de détail destinées à assurer l'exécution des prescriptions du statut. Dans d'autres encore, le Ministre donne de simples directives.

La disposition de renvoi contenue à l'article 7, § 3, ne peut avoir pour effet ni de valider des dispositions réglementaires prises par le Ministre qui excéderaient le pouvoir de celui-ci, ni de donner le caractère de dispositions réglementaires à des prescriptions qui, malgré l'intitulé de la circulaire du 1er février 1949, ont le caractère de simples directives.

Sous la réserve de la mise au point qui vient d'être faite, la disposition de l'article 7, § 3, peut être admise. Le Conseil d'Etat propose de la rédiger comme suit :

"Article 11.- (nouveau)

En matière de discipline, les commis agréés sont, sous réserve des articles 8 à 10 du présent arrêté, soumis aux dispositions applicables aux agents de l'Administration de l'enregistrement et des domaines".

Article 8 du projet.

L'article 8 s'inspire de l'article 102 du statut des agents de l'Etat. Ce dernier article a donné lieu à des difficultés d'interprétation au sujet de la procédure à suivre (arrêt du Conseil d'Etat, 20 décembre 1957, n° 5993). Pour ce qui est des dispositions prévues pour les commis agréés,

.../...

l'intention du Gouvernement telle qu'elle a été communiquée au Conseil d'Etat est de permettre à l'agent d'introduire un recours contre la mesure d'ordre initiale qui l'a suspendu, dès que la durée de la suspension excède trois mois et sans que l'intéressé doive attendre une décision prolongeant la suspension. Le texte devrait l'énoncer de manière explicite pour prévenir toute difficulté.

En outre, il serait préférable de supprimer, à la fin de l'alinéa 2 de l'article 8, les mots "comme en matière disciplinaire" qui risquent de créer des confusions. En effet, d'une part le recours doit être introduit contre la décision suspendant l'agent par mesure d'ordre alors qu'en matière de discipline il doit être introduit contre une proposition définitive. D'autre part, en matière de discipline, le recours doit être introduit dans les dix jours de la notification pour visa de la proposition de peine (article 88 du statut des agents de l'Etat); le recours contre une suspension par mesure d'ordre peut, au contraire, être exercé à tout moment aussi longtemps que cette mesure n'est pas rapportée. Il suffit d'indiquer que le recours doit être introduit devant la chambre de recours du Ministère des Finances pour que soient rendues applicables les dispositions déterminant la procédure à suivre devant cette chambre de recours.

.../...

Enfin, selon les explications données par le fonctionnaire désigné, l'intention du Gouvernement est de réserver la décision au Ministre des Finances lorsque l'avis de la chambre de recours est favorable. Il conviendrait d'indiquer expressément l'autorité compétente pour statuer dans les différents cas.

L'article pourrait, dès lors, être rédigé comme suit :

"Article 12.- (nouveau)

Le directeur général de l'enregistrement et des domaines peut, par mesure d'ordre, suspendre de ses fonctions le commis agréé avec maintien ou avec privation du traitement, toutes les fois que l'intérêt du service ou du public l'exige.

Lorsque la mesure de suspension n'a pas été rapportée à l'expiration d'un délai de trois mois, l'agent peut introduire contre elle un recours auprès de la chambre de recours du Ministère des Finances. Le directeur général de l'enregistrement et des domaines statue sur la prolongation de la suspension; toutefois, lorsque la chambre de recours a donné un avis favorable à l'agent, la décision est prise par le Ministre des Finances".

.../...

Article 9 du projet.

Au 1°, comme désormais il est prévu une "nomination" des commis agréés (article 3 du projet), le terme "agréation" devrait être remplacé par celui de "nomination".

Au 4°, il n'y a pas de motifs de s'écarter des règles fixées dans le statut des agents de l'Etat. On ne voit pas pourquoi la démission devrait être prononcée par le Ministre et non par le Roi, ni pourquoi il n'y aurait pas d'intervention de la commission consultative instituée par l'article 107bis introduit dans le statut par l'arrêté royal du 5 février 1951.

Le Gouvernement a, en effet, jugé utile d'accorder ces garanties aux agents temporaires et aux ouvriers temporaires.

Si le Gouvernement se rallie à la proposition de remanier les articles 5 et suivants du projet, la numérotation des articles serait modifiée et le texte du projet se présenterait ainsi qu'il suit :

Articles 5, 6 et 7.-

... (voir avis) ...

Article 8.-

... (article 7, § 1er, alinéa 1er, du texte du Gouvernement) ...

.../...

Article 9.-

... (texte remanié de l'article 7, § 2, alinéa 1er)...

Article 10.-

... (texte remanié de l'article 7, § 2, alinéa 2) ...

Article 11.-

... (texte remanié de l'article 7, § 3)...

Article 12.-

... (texte remanié de l'article 8) ...

Articles 13 à 16.-

... (articles 9 à 12 du projet) ...

Het ontwerp strekt tot inrichting van het statuut der aangenomen klerken der registratie en domeinen ; hierbij wordt zowel van het statuut van het vastbenoemd als van dat van het tijdelijk Rijkspersoneel uitgegaan.

Bij het ontwerp zijn de volgende opmerkingen te maken.

Aanhef.

Op de verwijzing naar artikel 66, tweede lid, van de Grondwet zou een verwijzing moeten volgen naar de wet van 20 mei 1949 waarbij de toepassing van het stelsel der maatschappelijke zekerheid wordt uitgebreid tot sommige arbeiders door de openbare besturen tewerkgesteld, inzonderheid naar artikel 1, § 1, 1°. Deze wetsbepaling is immers de rechtsgrond voor artikel 1, 5°, van het ontwerp.

De vermelding van het koninklijk besluit van 24 februari 1954 houdende vaststelling van het organiek kader van het personeel van het Ministerie van Financiën, helpt noch om de rechtsgrond van het ontwerp aan te geven, noch zelfs om de strekking ervan tot uiting te doen komen. Ze ware dus te schrappen.

De aanhef vermeldt het overleg in Ministerraad, zoals voorgeschreven is bij artikel 1, 5°,van het ontwerp, dat het stelsel van de maatschappelijke

.../...

zekerheid toepasselijk maakt op aangenomen klerken. Luidens artikel 1, § 1, 1°, van de wet van 20 mei 1949 immers kan de Koning dit stelsel tot niet vastbenoemde leden van het personeel der Rijksbesturen uitbreiden, maar hij moet het doen bij besluit waarover in Ministerraad is beraadslaagd.

In tegenstelling met het door het besluit van 11 juli 1949 vastgesteld syndicaal statuut, schrijft het door het besluit van 20 juni 1955 vastgesteld syndicaal statuut voor, dat niet alleen de op artikel 66, tweede lid, van de Grondwet maar ook de op wetten steunende ontwerpen van koninklijk besluit voor advies aan de syndicale raden van advies worden voorgelegd. Toen de Koning de in het syndicaal statuut genoemde formaliteiten oplegde, heeft hij zich tevens willen binden bij de uitoefening van de bevoegdheid die hem met het oog op de uitvoering van de bijzondere wetten is opgedragen. Dit was de bedoeling van de Regering zoals de Raad van State die in zijn advies heeft aangegeven (Pasinomie 1955, blz. 278). Ook de in artikel 1, 5°, van het ontwerp neergelegde bepaling, die steunt op artikel 1, § 1, 1°, van de wet van 20 mei 1949, valt dus onder de toepassing van artikel 6 van het koninklijk besluit van 20 juni 1955. Aangezien zij voor advies aan de in Raad vergaderde Ministers moet worden voorgelegd, was dus ook, bij toepassing van artikel 7, § 1, van dat besluit, voorlegging aan de algemene syndicale raad van advies vereist.

Over de andere bepalingen van het ontwerp hoeft de Ministerraad niet te beraadslagen. Zij vallen buiten de toepassing van artikel 116 van het statuut van 2 oktober 1937, dat ,behalve deze

.../...

formaliteit, een motivering voorschrijft. Aangenomen klerken zijn immers noch vastbenoemde, noch stagedoende beambten in de zin van het besluit van 2 oktober 1937 ; op hen is dit besluit dus niet van rechtswege toepasselijk. Het ontwerp wijkt derhalve niet af van het besluit van 2 oktober 1937 wanneer het voor aangenomen klerken een bijzonder statuut inricht. Artikel 1, 2°, van dit statuut verklaart weliswaar verschillende artikelen van het besluit van 2 oktober 1937 toepasselijk op aangenomen klerken, zodat de werkingssfeer van deze artikelen van het algemeen statuut wordt verruimd. Maar de inhoud van die artikelen blijft ongewijzigd. Men heeft hier dus te doen met een wijziging die geen aanleiding geeft tot toepassing van artikel 116.

Het is dan ook niet nodig het ontwerp te motiveren. Meent de Regering dit in de aanhef toch te moeten doen, dan zou het duidelijker moeten gebeuren.

Het akkoord van de Eerste-Minister is door geen verordeningsbepaling voorgeschreven en hoeft dus niet te worden vermeld.

Artikel 1.

Onder 1° ware de verwijzing naar het "koninklijk besluit" nr 87 van 5 februari 1935 betreffende de cumulatie inzake openbare ambten en bedieningen te schrappen. Dit besluit vindt immers van rechtswege toepassing op aangenomen klerken die betrekkingen bekleden welke tot een Rijksbestuur behoren.

.../...

Was dit niet zo, dan zou de Koning niet bevoegd zijn het op aangenomen klerken toepasselijk te verklaren vermits het gaat om een koninklijk besluit vastgesteld krachtens de bij de wet van 31 juli 1934 toegekende bijzondere machten.

Onder 3° leze men :

"3° het koninklijk besluit van 30 maart 1939 tot bepaling en controle van de lichamelijke voorwaarden welke van de candidaten voor openbare betrekkingen vereist worden, gewijzigd bij de besluiten van 1 juli 1946 en 24 september 1951".

Volgens 5° wordt de toepassing van artikel 1 van de wet van 20 mei 1949 uitgebreid tot de aangenomen klerken. Deze formule is vatbaar voor kritiek. Dit artikel draagt de Koning immers de bevoegdheid op om het voordeel van het stelsel der maatschappelijke zekerheid tot sommige categorieën van beambten der openbare besturen uit te breiden. In werkelijkheid wordt de besluitwet van 28 december 1944 op aangenomen klerken toepasselijk gemaakt. Men leze 5° derhalve als volgt :

"5° de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders, binnen de grenzen bepaald door de wet van 20 mei 1949 waarbij de toepassing van het stelsel der maatschappelijke zekerheid wordt uitgebreid tot sommige arbeiders door de openbare besturen tewerkgesteld".

.../...

Artikel 2.

De Regering wenst de aangenomen klerken te ontslaan van een nieuw geneeskundig onderzoek vóór hun benoeming tot vast beambte. Deze bedoeling zou stelliger moeten worden uitgedrukt .

Met het oog hierop ware artikel 2 als volgt te lezen :

"Artikel 2.-

Het geneeskundig onderzoek, bedoeld in artikel 6, derde lid, van het koninklijk besluit van 25 juni 1953, ontslaat de aangenomen klerken ervan, een nieuw geneeskundig onderzoek te ondergaan vooraleer zij vast worden benoemd. Artikel 16 van het koninklijk besluit van 30 maart 1939 echter blijft toepasselijk op klerken die in de loop of op het eind van hun stage worden aangenomen".

Artikel 3.

Luidens artikel 3 van het decreet van het Nationaal Congres van 20 juli 1831, zal de eed "afgelegd worden voor de door de bestaande wetten daartoe aangewezen overheid". De rechtspraak neemt aan, dat de uitvoerende macht in het stilzwijgen van de wetgever voorziet om de gemachtigden aan te wijzen ten overstaan van wie de eed wordt afgelegd (Cass. 20 oktober 1868, Pas. 1869, I, 238; Raad van State, arrest nr 6371 van 20 juni 1958).

.../...

Artikelen 5 en 6.

Artikel 5, tweede lid, zegt dat de beambte een "reclamatie" bij het verslag kan voegen. Zoals de algemene economie van de bepaling scheen aan te [illegible] tonen en zoals de uitleg van de gemachtigde ambtenaar heeft bevestigd, opent artikel 5, tweede lid, voor de aangenomen klerken in werkelijkheid geen beroep tegen het verslag, aangezien geen overheid over deze "reclamatie" te oordelen zal hebben. Het enige wat de aangenomen klerk, wanneer het verslag ongunstig is, kan doen, is een nota overhandigen waarin hij zijn opmerkingen ter verantwoording naar voren brengt. Om de strekking van die bepaling duidelijker te maken, behoort de tekst te worden gewijzigd.

Artikel 5, derde tot zesde lid, regelt de afdanking. De desbetreffende bepalingen komen best in een afzonderlijk artikel te staan. Ze zouden trouwens logischerwijze moeten komen na artikel 6, dat betrekking heeft op het opmaken van het individueel fiche en dus normaal onmiddellijk moet volgen op de bepalingen betreffende het verslag met het oog waarop het fiche wordt bijgehouden.

Het ware nuttig aan de bepalingen betreffende de afdanking uitdrukkelijk toe te voegen, dat deze maatregel in alle gevallen door de directeur-generaal van de registratie en domeinen wordt uitgesproken. Zoals aan de Raad van State werd uiteengezet, is dit immers de bedoeling van de Regering.

.../...

Artikel 6, tweede lid, maakt "de bepalingen van kracht bij het Ministerie van Financiën" toepasselijk op het bijhouden van het individueel fiche. De administratie verwijst hiermede naar de voorschriften betreffende het individueel fiche vervat in de "aanschrijving" nr 2.449 van 10 augustus 1954 van de Minister van Financiën. Deze aanschrijving herinnert aan de in artikel 2 van het koninklijk besluit van 7 augustus 1939 op het signalement en de bevordering neergelegde verordeningsbepalingen, die niet speciaal voor het Ministerie van Financiën gelden. Anderzijds bevat zij richtlijnen of bevelen, die de Minister krachtens zijn hiërarchische bevoegdheid aan de beambten geeft. Een zodanige verwijzing is ongewoon. In het ontwerp zou men de verordeningsbepaling welke men op het bijhouden van het individueel fiche voor aangenomen klerken toepasselijk wil maken, moeten opnemen ; de richtlijnen en onderrichtingen over de uitvoering ervan kunnen naderhand in een omzendbrief worden neergelegd.

De Raad van State stelt de volgende teksten voor :

"Artikel 5.-

Binnen de eerste tien dagen van april en oktober maakt de ontvanger een verslag op over de wijze van dienen en het algemeen gedrag van de aangenomen klerk.

De ontvanger deelt het verslag mede aan de betrokkene, die het binnen tien dagen ondertekent en hem terugbezorgt. De beambte die het met het verslag niet eens is, vermeldt dit en voegt er een nota bij met zijn opmerkingen. Hij die het verslag niet binnen de voorgeschreven termijn terugbezorgt, wordt geacht ermede in te stemmen.

De vorm van het verslag en de criteria volgens welke het wordt opgemaakt, worden vastgesteld door de directeur-generaal der registratie en domeinen".

"Artikel 6.-

Met het oog op het opmaken van het verslag wordt voor elke aangenomen klerk een individueel fiche bijgehouden, waarop de gunstige of ongunstige feiten die als beoordelingsgegevens kunnen dienen, worden opgetekend. Deze feiten mogen alleen op de uitoefening van het ambt of op het privéleven in verband met het ambt betrekking hebben. De directeur-generaal der registratie en domeinen stelt het model van het fiche vast.

Geen gunstige of ongunstige feiten mogen op het individueel fiche worden opgetekend zonder voorafgaand akkoord van de gewestelijke directeur der registratie en domeinen.

Telkens als een dezer feiten op het individueel fiche wordt opgetekend, moet de betrokken beambte zijn visum aanbrengen".

.../...

"Artikel 7.- (van de Raad van State)

Het in artikel 5 voorgeschreven verslag wordt aan de gewestelijke directeur der registratie en domeinen gezonden. Oordeelt deze dat de aangenomen klerk niet aan de eisen van de dienst voldoet of niet zal kunnen voldoen, dan stelt hij, bij een met redenen omkleed advies, de afdanking van de beambte voor aan de directeur-generaal der registratie en domeinen.

Alvorens uitspraak te doen, geeft de directeur-generaal der registratie en domeinen de betrokkene bij een ter post aangetekende brief kennis van het met redenen omkleed advies waarbij zijn afdanking wordt voorgesteld.

De aangenomen klerk kan, volgens de ter zake van het signalement van het Rijkspersoneel voorgeschreven procedure, tegen dit voorstel beroep instellen bij de raad van beroep van het Ministerie van Financiën.

In alle gevallen beslist de directeur-generaal der registratie en domeinen over de afdanking.

De aangenomen klerk die wordt afgedankt, heeft recht op een opzeggingstermijn van drie maanden".

.../...

Artikel 7 van het ontwerp.

Dit artikel heeft verschillende paragrafen, die afzonderlijke kwesties regelen. De Raad van State stelt voor, van elke paragraaf een artikel te maken. Het eerste lid van § 1 wordt dan artikel 8.

§ 1. Het tweede lid van § 1 bepaalt : "Tegen de straffen onder 4° tot 7° kan bij de raad van beroep van het Ministerie van Financiën een beroep worden ingesteld". In werkelijkheid is het eindvoorstel van een tuchtstraf voor beroep vatbaar. Dit is de procedure die krachtens het statuut (artikel 83) voor het Rijkspersoneel wordt gevolgd. Uit het tweede lid van § 2 van artikel 7 moet dezelfde procedure worden afgeleid. De bepaling van § 1, tweede lid, ware dan ook te wijzigen; het artikel ware duidelijker als deze bepaling werd ingevoegd in § 2, die de procedure regelt.

§ 2, eerste lid. Artikel 7, § 2, eerste lid, van het ontwerp stelt, in een verordenende bepaling, dat herziening van minder zware straffen kan worden aangevraagd. Voor de overige beambten van het departement bestaat deze mogelijkheid slechts op grond van de aanschrijving nr 2291, van 1 februari 1949 van de Minister van Financiën. Ofschoon de uitdrukking "aanvragen om herziening" reeds werd gebruikt, onder meer in die aanschrijving, toch ware het beter van "beroep" te spreken; deze term is hier meer op zijn plaats : niet dezelfde, maar de hogere overheid is bevoegd om uitspraak te doen; bovendien is het niet vereist nieuwe gegevens of bepaalde gekarakteriseerde vergissingen naar voren te brengen.

.../...

In het belang van de duidelijkheid make men van § 2, eerste lid, van artikel 7 een afzonderlijk artikel, namelijk artikel 9. Dit ware als volgt te lezen :

"Artikel 9.-

De in artikel 8, 1° tot 3°, genoemde straffen worden voorgesteld door de ontvanger en uitgesproken door de gewestelijke directeur der registratie en domeinen. De door een van deze straffen getroffen aangenomen klerk kan tegen de beslissing die hem de straf oplegt beroep instellen bij de directeur-generaal der registratie en domeinen".

§ 2, tweede lid. Het bepaalde in artikel 7, § 2, tweede lid, van de tekst van de Regering zal moeten worden aangevuld met de bepaling van artikel 7, § 1, tweede lid. Deze bepalingen zouden over verschillende leden moeten worden verdeeld, in een als volgt te lezen afzonderlijk artikel :

"Artikel 10.-

De in artikel 8, 4° tot 7°, genoemde straffen worden voorlopig door de ontvanger en definitief door de gewestelijke directeur der registratie en domeinen voorgesteld.

Tegen het eindvoorstel kan beroep worden ingesteld bij de raad van beroep van het Ministerie van Financiën.

.../...

De straf wordt uitgesproken door de directeur-generaal der registratie en domeinen; heeft de raad van beroep echter gunstig over de beambte geadviseerd, dan neemt de Minister van Financiën de beslissing".

§ 3. § 3 maakt de geldende reglementering "onder voorbehoud van de §§ 1 en 2 ..." toepasselijk "inzake tuchtregeling bij de Administratie der registratie en domeinen".

De Administratie verwijst hiermede naar de aanschrijving nr 2291 van 1 februari 1949 van de Minister van Financiën, waarvan het opschrift luidt "Bestuur der registratie en domeinen. Voorlopige reglementering der statutaire beschikkingen inzake tuchtregeling".

In werkelijkheid hebben de verschillende passages van deze aanschrijving niet dezelfde juridische strekking. Op sommige plaatsen beperkt de aanschrijving zich tot het herhalen of in herinnering brengen van verordenende bepalingen, die reeds uit zich zelf toepassing vinden en meestal aan het statuut zijn ontleend. In andere passages stelt de Minister bij wege van nieuwe verordeningen detailregels vast om in de uitvoering van de statuutvoorschriften te voorzien. In nog andere geeft de Minister gewoon onderrichtingen.

De verwijzingsbepaling van artikel 7, § 3, kan niet tot gevolg hebben dat de door de Minister vastgestelde verordeningsbepalingen die zijn bevoegd-

.../...

heid te buiten zouden gaan, worden gevalideerd, noch dat voorschriften die ondanks het opschrift van de aanschrijving van 1 februari 1949, gewone onderrichtingen zijn, het karakter van verordeningsbepalingen krijgen.

Onder dat voorbehoud kan de bepaling van artikel 7, § 3, aangenomen worden. De Raad van State stelt voor, deze als volgt te lezen :

"Artikel 11.- (nieuw)

Inzake tuchtregeling zijn de aangenomen klerken, onder voorbehoud van de artikelen 8 tot 10 van dit besluit, onderworpen aan de bepalingen die toepassing vinden op de beambten bij de Administratie der registratie en domeinen".

Artikel 8 van het ontwerp.

Artikel 8 gaat uit van artikel 102 van het statuut van het Rijkspersoneel. Dit laatste artikel heeft aanleiding gegeven tot interpretatiemoeilijkheden ter zake van de te volgen procedure (arrest van de Raad van State, 20 december 1957, nr 5.993). Wat de bepalingen voor de aangenomen klerken betreft, is de bedoeling van de Regering, zoals aan de Raad van State werd medegedeeld, de beambte gelegenheid te geven tot beroep tegen de oorspronkelijke ordemaatregel die hem heeft geschorst, zodra de schorsing langer dan drie maanden duurt en zonder dat de betrokkene een beslissing tot verlenging van de schorsing hoeft af te wachten. Om moeilijkheden te voorkomen, zou de tekst dit duidelijk tot uiting moeten brengen.

.../...

Bovendien ware het verkieslijk, aan het eind van het tweede lid van artikel 8 de woorden "zoals inzake tuchtregeling", die verwarring kunnen stichten, te schrappen. Aan de ene kant immers moet het beroep worden ingesteld tegen de beslissing die de beambte bij ordemaatregel schorst, terwijl het in tuchtzaken tegen een definitief voorstel moet worden ingesteld. Anderzijds moet het beroep in tuchtzaken worden ingesteld binnen tien dagen na kennisgeving voor gezien van het voorstel der straf (artikel 88 van het statuut van het Rijkspersoneel); het beroep tegen een schorsing bij ordemaatregel daarentegen kan, zolang deze niet is ingetrokken, te allen tijde worden ingesteld. Het is voldoende te zeggen, dat het beroep moet worden ingesteld bij de raad van beroep van het Ministerie van Financiën, opdat de bepalingen die de voor deze raad te volgen procedure vaststellen toepassing vinden.

Tenslotte is de Regering, naar de gemachtigde ambtenaar heeft medegedeeld, voornemens de beslissing voor te behouden aan de Minister van Financiën, wanneer het advies van de raad van beroep gunstig is. Uitdrukkelijk ware te vermelden welke overheid bevoegd is om in de onderscheiden gevallen uitspraak te doen.

Het artikel kan dan als volgt worden gelezen :

"Artikel 12.- (nieuw)

De directeur-generaal der registratie en domeinen kan de aangenomen klerk bij ordemaatregel in zijn betrekking schorsen met behoud of met verlies van

.../...

wedde, telkens als dit in het belang van de dienst of van het publiek nodig is.

Tegen een schorsingsmaatregel die na drie maanden niet is ingetrokken, kan de beambte beroep instellen bij de raad van beroep van het Ministerie van Financiën. De directeur-generaal der registratie en domeinen doet uitspraak over de verlenging van de schorsing; heeft de raad van beroep echter gunstig over de beambte geadviseerd, dan neemt de Minister van Financiën de beslissing".

Artikel 9 van het ontwerp.

Aangezien aangenomen klerken voortaan zullen worden "benoemd" (artikel 3 van het ontwerp), vervange men onder 1° de term "aangenomen" door "benoemd".

In 4° is er geen reden om af te wijken van de regelen van het statuut van het Rijkspersoneel. Het is niet duidelijk waarom de Minister, niet de Koning, het ontslag zou moeten uitspreken en evenmin waarom de commissie van advies, ingesteld door het bij koninklijk besluit van 5 februari 1951 in het statuut ingevoegde artikel 107bis, niet zou optreden.

De Regering heeft het immers nuttig geoordeeld, deze waarborgen aan tijdelijke beambten en werklieden toe te kennen.

Indien de Regering zich verenigt met het voorstel om de artikelen 5 en volgende van het ontwerp

.../...

om te werken, dan zou de nummering der artikelen worden gewijzigd en zou de tekst van het ontwerp er als volgt uitzien :

Artikelen 5, 6 en 7.-

... (zie advies) ...

Artikel 8.-

... (artikel 7, § 1, eerste lid, van de tekst van de Regering) ...

Artikel 9.-

... (omgewerkte tekst van artikel 7, § 2, eerste lid) ...

Artikel 10.-

... (omgewerkte tekst van artikel 7, § 2, tweede lid) ...

Artikel 11.-

... (omgewerkte tekst van artikel 7, § 3) ...

Artikel 12.-

... (omgewerkte tekst van artikel 8) ...

Artikelen 13 tot 16.-

... (de artikelen 9 tot 12 van het ontwerp)...

.../...

In de Nederlandse tekst van het ontwerp zijn nog de volgende verbeteringen aan te brengen :

- in het tweede lid van de aanhef (Regeringsontwerp) : " ... inzonderheid op de artikelen ...";
- in de considerans : "Overwegende dat er grond is tot het opnieuw vaststellen van de bepalingen die, afgezien van de bepalingen uit evengenoemd koninklijk besluit van 25 juni 1953, voor aangenomen klerken der registratie en domeinen gelden";
- in artikel 1 : "Op aangenomen klerken der registratie en domeinen, vinden toepassing : ...";
- in artikel 3 :"Aangenomen klerken worden ...";
- in artikel 4 : "Aangenomen klerken verstrekken ...; hij wijst de kantoren aan waar de prestaties moeten worden verricht";
- in artikel 7, § 1 (van het Regeringsontwerp): "De tuchtstraffen zijn :
  1° terechtwijzing;
  2° berisping;
  3° blaam;
  4° inhouding van wedde;
  5° overplaatsing;
  6° ontslag van ambtswege;
  7° afzetting.

  Tegen de straffen onder 4° tot 7° kan bij de raad van beroep van het Ministerie van Financiën beroep worden ingesteld";
- in artikel 9 (van het Regeringsontwerp) : "Ambtshalve en zonder opzeggingstermijn worden uit hun betrekking ontslagen :

.../...

1° aangenomen klerken die ...
2° ...
3° ...
4° ... In dit geval wordt het ontslag ...
5° ...
6° zij die wegens invaliditeit, behoorlijk vastgesteld onder de door de wet bepaalde voorwaarden, niet meer in staat zijn hun betrekking volledig, geregeld en onafgebroken uit te oefenen;
7° zij die definitief ongeschikt bevonden worden ingevolge een geneeskundig onderzoek, ondergaan bij toepassing van artikel 16 van het koninklijk besluit van 30 maart 1939";

- in artikel 10 (van het Regeringsontwerp) :

"Artikel 10.-

Aangenomen klerken die zijn aangeworven vóór de inwerkingstelling van het koninklijk besluit van 25 juni 1953 tot inrichting van de toelating en de overgang tot de betrekkingen van de eerste categorie en van surnumerair in de buitendiensten van het bestuur der registratie en domeinen, moeten binnen drie maanden na de inwerkingtreding van dit besluit het geneeskundig onderzoek ondergaan, dat artikel 11 van het koninklijk besluit van 30 maart 1939 voorschrijft voor kandidaten voor vaste betrekkingen.

Artikel 2 van het tegenwoordige besluit is op dit geneeskundig onderzoek toepasselijk.

Aangenomen klerken wier lichamelijke ongeschiktheid ...".

La chambre était composée de

Messieurs : J. SUETENS, premier président,

L. MOUREAU, conseillers d'Etat,
G. HOLOYE,

A. BERNARD, assesseurs de la section de législation,
Ch.VAN REEPINGHEN,

C. ROUSSEAUX, greffier adjoint,

De kamer was samengesteld uit

de Heren : eerste-voorzitter,

raadsheren van State,

bijzitters van de afdeling wetgeving,

adjunct-griffier, greffier.

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

Le rapport a été présenté par M.Ch.HUBERLANT, auditeur.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H.Ch.HUBERLANT, auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

(s.) C.ROUSSEAUX.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(s.) J.SUETENS.