ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Premier Ministre, le 16 mars 1967, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "facilitant le recrutement ou l'engagement, dans les services publics, de personnes licenciées à la suite de la fermeture totale ou partielle d'entreprises charbonnières", a donné le 24 mars 1967 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 16e maart 1967 door de Eerste Minister verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "ter bevordering van een gemakkelijker werving of indienstneming, in overheidsdienst, van personen ontslagen wegens gehele of gedeeltelijke sluiting van kolenondernemingen", heeft de 24e maart 1967 het volgend advies gegeven :

Conformément à la pratique suivie lors de l'application des lois de pouvoirs spéciaux des 31 juillet et 7 décembre 1934, 15 et 30 mars 1935 et 1er mai 1939, le Conseil d'Etat recommande d'identifier par un numéro les arrêtés royaux qui seront pris en vertu de la loi d'habilitation.

Il est souhaitable que le numéro soit inséré dans l'intitulé lui-même, qui pourrait être rédigé comme suit :

"Arrêté royal n° ... facilitant ... (la suite comme au projet) ... ".

\+

\+ +

Le projet a été soumis aux formalités suivantes :

- avis du Comité général de consultation syndicale;
- accord du Vice-Premier Ministre et Ministre du Budget;
- avis du Conseil d'Etat;
- délibération en conseil des Ministres.

Il n'a pas été soumis à d'autres formalités qui auraient dû évidemment être accomplies s'il s'était agi d'un arrêté royal ordinaire. Sur un plan doctrinal et bien que la question demeure délicate, on aurait pu considérer qu'une loi de pouvoirs spéciaux, en accordant au Roi le pouvoir de prendre, dans des délais très brefs, des mesures que le législateur devrait normalement prendre lui-même, le dispense en même temps des formalités

.../...

que d'autres lois et, à plus forte raison, des arrêtés royaux prescrivent pour la préparation d'arrêtés royaux ordinaires.

Toutefois, des déclarations formelles ont été faites dans un sens différent au cours des travaux préparatoires de la loi d'habilitation.

1° Exposé des motifs - Chambre n° 356/1 (1966-1967).

7° Pensions des travailleurs salariés et appointés :

"Le Gouvernement tient à préciser pour autant que de besoin qu'il n'entre dans ses intentions ni de soustraire de leur destination les réserves de capitalisation, ni de modifier les principes généraux de la gestion paritaire. Il procédera d'ailleurs en temps opportun aux consultations des organes compétents que prévoient les lois actuelles".

2° Rapport fait au nom de la Commission spéciale par MM. SCHEYVEN et D'HAESELEER - Chambre n° 356/9 (1966-1967).

a) Fonctionnement des services publics. Exposé du Ministre, pp. 76 et 77 :

"Il entend déclarer expressément que toutes les mesures qui concernent le personnel des services publics ne seront prises qu'après consultation des organisations professionnelles et que, lorsque ce sera nécessaire, les organes de gestion seront consultés en application de la loi de 1963. Le Gouvernement n'entend porter atteinte ni aux principes, ni aux modalités de cette législation".

.....

.../...

"Le Premier Ministre souligne enfin avec force que les droits acquis des catégories intéressées du personnel seront respectés et que, le cas échéant, l'avis des organes de gestion paritaire sera préalablement demandé. Il peut cependant difficilement admettre le principe du volontariat, encore qu'en pratique on cherchera autant que possible à obtenir l'assentiment du personnel intéressé".

b) Les organismes d'intérêt public, pp. 83 et 84 :

"A la question de savoir si la procédure de consultation en matière syndicale serait respectée, au nom du Gouvernement, le Vice-Premier Ministre répond par l'affirmative".

c) Vote de l'article 1er et des amendements, p.151 :

"L'amendement prévoyant la consultation des organes de gestion des organismes d'intérêt public est superflu, étant donné les déclarations antérieures du Gouvernement sur ce point".

Il résulte de ce qui précède que les consultations prescrites, tout au moins par des lois, devraient être observées. Il en est d'autant plus ainsi que lorsque la loi d'habilitation a voulu dispenser le Roi de l'accomplissement de certaines formalités préalables, elle l'a dit expressément, comme en témoigne le cas particulier visé par l'article 1er, 8°, b, de cette loi où le Roi a été autorisé à omettre ces formalités en cas d'urgence.

+

+ +

Dans l'intitulé, ainsi qu'à l'article 1er, 2°, il serait préférable d'employer le mot "charbonnages" qui figure dans la loi, plutôt que les mots "entreprises charbonnières".

+

.../...

Il y a lieu de citer la date de l'accord du Vice-Premier Ministre et Ministre du Budget.

+

En vertu de l'article 7 de la loi du 16 mars 1954, l'arrêté en projet doit être proposé par tous les Ministres dont relèvent les organismes d'intérêt public visés par cette loi.

Article 1er.

En se référant aux conditions requises pour obtenir des indemnités accordées "conformément aux conditions prévues à l'article 56-2 du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier", le projet se réfère à un accord conclu entre le Gouvernement belge et la Haute autorité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier. Cet accord n'a pas fait l'objet d'une publication officielle. Si des contestations surgissaient au sujet du bénéfice de la loi actuellement en projet, la juridiction qui devrait en connaître ne pourrait tenir compte que de dispositions réglementaires qui ont fait l'objet d'une publication régulière. Il importe donc que l'accord auquel le projet se réfère soit publié.

.../...

Article 3.

Il est proposé de rédiger l'alinéa 2 de la façon suivante :

"En sont toutefois exclus les emplois des grades pour lesquels certaines conditions d'âge et de capacités scientifiques ou professionnelles sont exigées et qui sont désignés par le Ministre qui a la fonction publique dans ses attributions, s'il s'agit des administrations, services et organismes visés à l'article 2, 1° et 2°, ou par les autorités compétentes pour déterminer les conditions de recrutement et d'engagement du personnel, s'il s'agit des institutions visées à l'article 2, 3°".

Article 4.

Il est proposé de rédiger l'alinéa 3 du § 1er comme suit :

"Les dispositions relatives à la détermination du montant des cotisations de sécurité sociale et à leur répartition seront adaptées, en conséquence, par arrêté royal".

Article 5.

L'article, dont le texte néerlandais est incomplet, serait mieux rédigé comme suit :

.../...

"Article 5.-

Les conditions d'engagement ou de recrutement des bénéficiaires du présent arrêté, y compris l'ordre selon lequel ils sont engagés ou recrutés, sont fixées par Nous pour les administrations, services et organismes visés à l'article 2, 1° et 2°.

Elles sont fixées, en ce qui concerne les institutions visées à l'article 2, 3°, par les autorités compétentes pour déterminer les conditions de recrutement et d'engagement du personnel. Les conditions doivent être analogues à celles qui sont fixées par Nous".

Article 7.

Il est proposé de rédiger de la façon suivante l'alinéa 3, du § 1er :

"Lorsqu'un bénéficiaire du présent arrêté a été renvoyé sans préavis pour motif grave et lorsque l'irrégularité de ce renvoi a été constatée par une décision judiciaire, le délai de dix-huit mois prévu à l'alinéa 1er commence le jour où cette décision acquiert force de chose jugée".

De Raad van State geeft in overweging de koninklijke besluiten die krachtens de machtigingswet zullen worden vastgesteld, te nummeren zoals gedaan werd bij de toepassing van de volmachtwetten van 31 juli en 7 december 1934, 15 en 30 maart 1935 en 1 mei 1939.

Het is geraden het nummer op te nemen in het opschrift zelf, dat dan als volgt kan worden gelezen :

"Koninklijk besluit nr. ... ter bevordering ... (voorts zoals in het ontwerp) ...".

\+

\+ \+

Het ontwerp werd aan de volgende formaliteiten onderworpen :

- advies van de algemene syndicale raad van advies;
- akkoord van de Vice-Eerste Minister en Minister van Begroting;
- advies van de Raad van State;
- advies van de in raad vergaderde Ministers.

Het werd niet onderworpen aan andere formaliteiten die uiteraard wel vervuld hadden moeten zijn, ware het een gewoon koninklijk besluit geweest. Van het standpunt van de rechtsleer uit gezien - en dan nog blijft het een netelig probleem -, had men ervan uit kunnen gaan dat een wet tot toekenning van bijzondere machten die de Koning de bevoegdheid geeft om, binnen zeer korte termijnen, maatregelen te nemen welke de wetgever normaal zelf had moeten uitvaardigen, hem meteen ontslaat van formaliteiten

die door andere wetten en, a fortiori, door koninklijke besluiten worden voorgeschreven met betrekking tot de voorbereiding van gewone koninklijke besluiten.

Tijdens de parlementaire voorbereiding van de machtigingswet zijn echter uitdrukkelijke verklaringen in tegengestelde zin afgelegd.

1° Memorie van toelichting - Kamer nr. 356/1 (1966-1967).

7° Pensioenen der loon- en weddetrekkenden :

"De Regering wenst, voor zover nodig, te verduidelijken dat zij niet voornemens is noch de kapitalisatiereserves aan hun bestemming te onttrekken, noch de algemene principes van het paritair beheer te wijzigen. Zij zal ten andere ten gepasten tijde tot de raadplegingen overgaan van de bevoegde organen door de huidige wetten voorzien".

2° Verslag namens de speciale commissie uitgebracht door de HH. SCHEYVEN en D'HAESELEER - Kamer nr. 356/9 (1966 - 1967).

a) Werking van de overheidsdiensten.
Uiteenzetting van de Minister, blz. 76 en 77 :

"Zij wenst uitdrukkelijk te verklaren dat de maatregelen betreffende het personeel der overheidsdiensten slechts zullen genomen worden na overleg met de beroepsorganisaties en dat de beheersorganen desnoods zullen geraadpleegd worden overeenkomstig de wet van 1963. De Regering wenst geen afbreuk te doen aan de principes noch aan de modaliteiten van die wetgeving".

.....

.../...

"De Eerste Minister onderstreept ten slotte met klem dat de verkregen rechten van de betrokken categorieën van het personeel zullen worden geëerbiedigd en dat aan de paritaire beheersorganen in voorkomende gevallen vooraf om advies zal worden gevraagd. Doch het principe van de vrijwillige overplaatsing kan hij maar moeilijk aanvaarden, ofschoon in de praktijk zoveel mogelijk zal worden getracht de instemming van het betrokken personeel te verkrijgen".

b) De instellingen van openbaar nut, blz. 83 en 84 :

"Op de vraag of de procedure van raadpleging der vakorganisaties zal worden geëerbiedigd, antwoordt de Vice-Eerste Minister namens de Regering bevestigend".

c) Stemming over artikel 1 en over de amendementen, blz. 151 :

"Het amendement, waarbij het overleg met de beheersorganen van de organisaties van openbaar nut voorzien wordt, is overbodig, gezien de vroegere verklaringen van de Regering ter zake".

Uit dit alles volgt dat althans de door de wetten voorgeschreven adviezen zouden moeten worden gevraagd, te meer daar de machtigingswet, waar zij de Koning heeft willen ontslaan van bepaalde voorafgaande formaliteiten, dat uitdrukkelijk heeft gezegd, zoals blijkt uit het bijzonder geval bedoeld in artikel 1, 8°, b, van die wet, waar de Koning ertoe gemachtigd wordt die formaliteiten achterwege te laten "in geval van dringendheid".

\+

\+ \+

In het opschrift alsook in artikel 1, 2°, gebruike men liever het woord "steenkolenmijnen", dat in de wet staat, in plaats van "kolenondernemingen".

\+

.../...

De datum van het akkoord van de Vice-Eerste Minister en Minister van Begroting moet worden vermeld.

+

Krachtens artikel 7 van de wet van 16 maart 1954, moet het ontwerp-besluit worden voorgedragen door alle Ministers onder wie de in die wet bedoelde instellingen van openbaar nut ressorteren.

Artikel 1.

Wanneer het ontwerp het heeft over de vereisten om vergoedingen te ontvangen die worden toegekend "overeenkomstig de voorwaarden bepaald in artikel 56-2 van het verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal", verwijst het naar een overeenkomst, die de Belgische Regering heeft gesloten met de Hoge Autoriteit van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal. Die overeenkomst is niet officieel bekendgemaakt. Op eventuele geschillen betreffende de gerechtigdheid op de ontwerp-wet kan de bevoegde rechter alleen beschikken aan de hand van verordeningsbepalingen, die op regelmatige wijze zijn bekendgemaakt. Publicatie van de overeenkomst is dan ook noodzakelijk.

Artikel 3.

Het tweede lid leze men als volgt :

"Hiervan zijn evenwel uitgesloten de betrekkingen van de graden waarvoor bepaalde voorwaarden inzake leeftijd en wetenschappelijke of beroepsbekwaamheid gesteld zijn en die aangewezen zijn door de Minister tot wiens

.../...

bevoegdheid het openbaar ambt behoort, indien het gaat om de besturen, diensten en instellingen bedoeld in artikel 2, 1° en 2°, of door de overheden die bevoegd zijn om de voorwaarden inzake werving en indienstneming van het personeel vast te stellen, indien het gaat om de instellingen bedoeld in artikel 2, 3°".

Artikel 4.

Het derde lid van § 1 leze men als volgt :

"De bepalingen inzake de vaststelling van het tarief van de bijdragen voor sociale zekerheid en de verdeling ervan zullen dienovereenkomstig bij koninklijk besluit worden aangepast".

Artikel 5.

Dit artikel, waarvan de Nederlandse tekst onvolledig is, kan beter als volgt worden gelezen :

"Artikel 5.-

De voorwaarden inzake indienstneming of werving van hen die voor dit besluit in aanmerking komen, met inbegrip van de volgorde waarin zij in dienst genomen of aangeworven worden, worden door Ons vastgesteld voor de besturen, diensten en instellingen bedoeld in artikel 1° en 2°,

.../...

Voor de instellingen bedoeld in artikel 2, 3°, worden zij vastgesteld door de overheden die bevoegd zijn om de voorwaarden inzake werving en indienstneming van het personeel te bepalen. Het moeten voorwaarden zijn overeenkomstig die welke Wij vaststellen".

Artikel 7.

Voorgesteld wordt, het derde lid van § 1 als volgt te lezen :

"Als een gerechtigde van dit besluit zonder opzegging om een dringende reden ontslagen is en als de onregelmatigheid van dat ontslag in een rechterlijke beslissing is vastgesteld, gaat de in het eerste lid bepaalde termijn van achttien maanden in de dag waarop die beslissing in kracht van gewijsde gaat".

La chambre était composée de

Messieurs :	G. VAN BUNNEN,	conseiller d'Etat,	président,
de Heren :		staatsraad,	voorzitter,
	J. MASQUELIN,	conseillers d'Etat,	
	F. REMION,	staatsraden,	
	P. DE VISSCHER,	assesseurs de la section de législation,	
	J. DE MEYER,	bijzitters van de afdeling wetgeving,	
	G. DE LEUZE,	greffier adjoint,	greffier.
		adjunct-griffier,	griffier.

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

Le rapport a été présenté par M. J. LIGOT, substitut de l'auditeur général.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

(s) G. DE LEUZE.

De kamer was samengesteld uit

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. G. VAN BUNNEN.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. LIGOT, substituut-auditeur-generaal.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(s) G. VAN BUNNEN.