ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de la Fonction publique, le 11 juin 1970, d'une demande d'avis sur un projet de loi "relatif aux relations syndicales dans les services publics", a donné le 10 novembre 1970 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 11e juni 1970 door de Minister van het Openbaar Ambt verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "aangaande de betrekkingen tussen de vakbonden en de overheidsdiensten", heeft de 10e november 1970 het volgend advies gegeven :

OBSERVATIONS GENERALES CONCERNANT L'ENSEMBLE DU PROJET.

Le projet tend à instituer un régime qui organise les relations entre les autorités publiques et les organisations syndicales groupant les agents relevant de ces autorités. Il habilite le Roi à rendre ce régime applicable à de très nombreux services publics centralisés ou décentralisés, nationaux, provinciaux ou locaux.

L'exposé des motifs indique les divers éléments de ce régime. Il explique les modifications que les dispositions du projet apportent sur plusieurs points aux règles en vigueur. Il paraît dès lors superflu de définir dans le présent avis la portée de chacune de ces dispositions.

A.

Il suffirait d'un arrêté royal pour rendre le régime de "relations syndicales" organisé par le projet applicable à la plupart des catégories d'agents des services publics visées par celui-ci. En vertu de la Constitution, le Roi dispose du pouvoir nécessaire à cet effet à l'égard des agents de l'administration générale et des agents des emplois de relation extérieure (Constitution, articles 29 et 66, alinéa 2). De nombreuses lois ont attribué ce pouvoir au Roi à l'égard des agents d'autres services de l'Etat, tels que, par exemple, les membres du personnel enseignant des établissements d'enseignement (loi du 22 juin 1964, article 1er, alinéa 2, n°9) ou à l'égard des agents de certains organismes d'intérêt public (par exemple, loi du 16 mars 1954, article 11).

.../...

Si le Gouvernement a élaboré un projet de loi, c'est, comme le signale l'exposé des motifs, en vue de permettre l'extension du régime dont il s'agit aux agents des provinces, des communes, des établissements publics qui leur sont subordonnés, et des associations de communes.

Le recours à la loi a aussi pour effet d'amener le législateur à se prononcer sur les conditions et critères de représentativité des organisations syndicales et à fixer lui-même les règles relatives à cette question fort importante et très délicate.

B.

Les dispositions qui constituent la plus grande innovation et qui forment l'élément principal du régime particulier établi par le projet sont certainement celles qui organisent une procédure de "négociation" entre les autorités publiques et les organisations syndicales.

Elles appellent plusieurs observations de caractère général.

I. Jusqu'à présent, en dehors de quelques cas restés exceptionnels, les dispositions applicables aux agents des services publics ont simplement institué, sous des formes diverses, un système de "consultation syndicale". En fait, cependant, comme le relève l'exposé des motifs, le Gouvernement a, depuis plusieurs années, entrepris des négociations avec les organisations syndicales des agents des services publics qu'il jugeait les plus représentatives.

.../...

Ces négociations ont abouti à cinq "accords de programmation sociale", qui se sont succédé du 1er mars 1962 au 29 juillet 1969.

Le projet a pour principal objet d'organiser par des règles de nature juridique une procédure de négociation entre les autorités publiques et les organisations syndicales désignées comme les plus représentatives, tout en évitant, comme le souligne l'exposé des motifs, de porter atteinte aux pouvoirs réservés à ces autorités par la Constitution.

II. La loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires autorise sans doute le Roi à rendre applicable aux agents des services publics le régime des conventions collectives établi par cette loi. En effet, l'article 2, § 3, de la loi dispose d'abord que celle-ci "ne s'applique pas : 1. aux personnes occupées par l'Etat, les provinces, les communes, les établissements publics qui en dépendent et les organismes d'intérêt public"; mais il ajoute en un alinéa 2 : "Toutefois, le Roi peut, par arrêté motivé et délibéré en Conseil des Ministres, étendre en tout ou en partie l'application de la présente loi à ces personnes ou à certaines catégories d'entre elles".

On trouve un système analogue dans plusieurs lois sociales, par exemple, dans : la loi du 9 août 1963 instituant et organisant un régime d'assurance obligatoire contre la maladie et l invalidité (article 21 et article 22, 3°); la loi du 6 juillet 1964 sur le repos du dimanche (article 2, 1°, et article 3); la loi du 15 juillet 1964,

.../...

sur la durée du travail dans les secteurs publics et privés de l'économie (article 2, 1°, et article 3); la loi du 8 avril 1965 instituant les règlements de travail (article 2, 1°, et article 3); la loi du 27 juin 1969 revisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs et les articles 9 et suivants de l'arrêté royal d'exécution du 28 novembre 1969. D'autres lois sociales sont directement applicables tant aux agents des services publics qu'aux travailleurs des entreprises privées, par exemple : la loi du 12 avril 1965 concernant la protection de la rémunération des travailleurs (article 1er) et l'arrêté royal n°40 du 24 octobre 1967 sur le travail des femmes (article 1er) (1). Il y a sans aucun doute une tendance dans la législation sociale **réeente** à établir des dispositions identiques à la fois pour les agents des services publics et pour les travailleurs des entreprises privées.

Toutefois, si l'habilitation contenue dans l'article 2, § 3, de la loi du 5 décembre 1968 est rédigée en termes généraux, dans l'intention du législateur, il ne devait en être fait qu'un usage limité.

a) L'exposé des motifs du projet devenu la loi du 5 décembre 1968 relève qu'en principe, pour l'application de ce projet, ne sont pas considérées comme travailleurs

.../...

(1) Voir le commentaire de l'article 1er fait dans le Rapport au Roi précédant l'arrêté (Moniteur belge du 27 octobre 1967; Pasinomie, p. 1202).

"les personnes occupées par l'Etat, les provinces, les communes, les établissements publics qui en dépendent et les organismes d'intérêt public". Il ajoute : "Le motif de cette exclusion est que ces personnes sont, en effet, régies par un régime statutaire et réglementaire qui se prête mal au processus des conventions collectives" (Doc. parl. Sénat, sess. 1966-1967, n° 148, page 8) (Pasinomie, p. 876). Cette observation a été reproduite dans le Rapport fait par M. VAN ROMPAEY au nom de la Commission de l'Emploi et du Travail (Doc. parl. Ch. , sess. 1968-1969, n°176/2, p. 20) (Pasinomie, p. 977).

A vrai dire, il y a une incompatiblité radicale entre le système du statut de droit public et le système de la conclusion de conventions collectives organisé par la loi du 5 décembre 1968. Ce qui constitue l'essence du régime du statut de droit public c'est que le législateur ou l'autorité administrative compétente a le pouvoir de modifier de manière unilatérale, pour l'avenir, les règles applicables aux agents . Au contraire, la loi du 5 décembre 1968 habilite seulement le Roi à rendre obligatoires des conventions conclues au sein d'un organe paritaire; s'il appartient ainsi au Roi de prendre la décision rendant obligatoires à l'égard des tiers les dispositions fixées, celles-ci ne sont pas arrêtées de manière unilatérale par le Roi mais doivent, au contraire, faire au préalable l'objet d'un accord conclu entre, d'une part, une ou plusieurs organisations de travailleurs et, d'autre part, soit une ou plusieurs organisations d'employeurs, soit un ou plusieurs employeurs. En outre, si le Roi peut abroger un arrêté ayant rendu obligatoire une convention collective, c'est seulement après accord de l'organe paritaire au sein duquel la convention a été conclue (article 34). L'application à une catégorie d'agents placés sous

.../...

un régime statutaire du système de conventions collectives organisé par la loi du 5 décembre 1968 serait donc de nature à priver l'autorité administrative du pouvoir de modifier unilatéralement pour l'avenir les règles applicables aux agents. Elle aurait, dès lors, pour effet de remplacer le régime statutaire par un autre régime.

b) Selon le rapport fait au nom de la Commission de l'Emploi et du Travail de la Chambre, s'il a semblé nécessaire de permettre l'extension de l'application de la loi à des agents des services publics, c'est pour tenir compte du fait que certains de ces agents étaient sous le régime d'un contrat de louage de travail et qu'une partie de ceux-ci avaient, en outre, déjà été placés sous le régime de conventions collectives conclues par des commissions paritaires créées en application de l'arrêté-loi du 9 juin 1945. Le législateur a exprimé son souci de ne pas porter atteinte à ce qu'il considérait comme des "droits déjà acquis" (document déjà cité, p. 20; Pasinomie, p. 977).

c) En exigeant que l'extension du régime de la loi du 5 décembre 1968 à des agents des services publics puisse seulement se faire par la voie d'un arrêté royal "motivé et délibéré en Conseil des Ministres", le législateur a voulu prévenir le danger d'une application trop large de ce régime.

Lorsque le Gouvernement déclare, dans l'exposé des motifs du présent projet, qu'il présume qu'il ne sera pas fait une fréquente application de l'article 2, § 3, de la loi du 5 décembre 1968 pour les agents des services publics, ses prévisions sont donc conformes aux intentions

du législateur. Il se justifie dès lors d'élaborer un régime de négociation avec les organisations syndicales qui soit propre aux agents des services publics.

III. Le Gouvernement estime nécessaire de maintenir pour la plupart des agents des services publics le régime d'un statut de droit public de nature légale ou réglementaire. C'est pourquoi si le présent projet soumet à des règles de nature juridique la procédure de négociation avec les organisations syndicales, il institue un système qui se concilie avec ledit régime.

La conciliation entre l'obligation de négocier avec les organisations syndicales et le maintien du pouvoir de décision unilatérale des autorités administratives s'opère de la manière suivante.

L'obligation de suivre la procédure de négociation organisée par le projet à un caractère juridique. Comme le souligne l'exposé des motifs, cette procédure constitue une formalité substantielle; les actes administratifs pris sans l'accomplissement de cette formalité seraient entachés d'excès de pouvoir.

En revanche, les "conclusions" de la négociation sont dépourvues de force juridique. Elles n'ont qu'un caractère "politique" comme l'indique l'exposé des motifs qui déclare : "La consolidation du régime de la négociation dans le secteur public, voire son extension ne portent pas atteinte au fonctionnement de notre régime politique. L'engagement des autorités a pour limites celles de leur compétence; elles ont à respecter celles-ci".

.../...

Il convient de relever d'une manière plus précise que l'accord conclu entre les autorités publiques et les organisations syndicales ne modifie pas par lui-même l'ordonnancement juridique et que, sur le plan du droit, il n'a même pas pour effet de lier ces autorités. Par exemple, l'engagement pris par le Gouvernement d'adopter - ou de demander au Parlement d'adopter - des décisions conformes à l'accord est un engagement purement politique. L'engagement pris par d'autres autorités administratives ayant conclu un accord est de la même nature. Si la procédure de négociation n'aboutit pas à un accord, le Gouvernement et les autres autorités administratives conservent, en droit, le pouvoir de prendre des décisions à l'objet desquelles les organisations syndicales consultées se sont montrées défavorables.

Comme le souligne l'exposé des motifs, le système du projet a l'avantage de rester, sur le plan du droit, en harmonie avec les principes de notre régime constitutionnel. Il respecte les prérogatives du législateur, auquel sont réservés les pouvoirs de se prononcer sur l'étendue des charges budgétaires (Constitution, article 115), d'autoriser l'octroi de pensions (article 114), de régler l'organisation de certains services publics tels que l'enseignement (article 17, alinéa 2). Il respecte également les prérogatives du Roi. Il respecte en outre les prérogatives des Ministres , prérogatives qui sont indissociables de leur responsabilité. En vertu des articles 29 et 66, alinéa 2, de la Constitution, il appartient au Roi d'organiser l'administration générale et les services de relation extérieure, d'en nommer les agents et de déterminer les droits et obligations de ceux-ci. Dans

.../...

l'exercice de ces pouvoirs, le Roi fait évidemment tous les actes qu'il accomplit sous le contreseing d'un Ministre "qui, par cela seul, s'en rend responsable" (Constitution, article 64).

Si la mise en oeuvre du système du projet risque de se révéler parfois délicate et de susciter en certains cas des difficultés, on ne peut reprocher au système de manquer de conhérence lorsque c'est la même autorité publique qui a compétence pour négocier avec les organisations syndicales et qui a compétence pour prendre les décisions ayant trait aux agents ou pour les proposer aux Chambres législatives. En revanche, le système n'est pas harmonieux quand ces deux compétences appartiennent à des autorités distinctes : une autorité ayant qualité pour négocier avec les organisations syndicales et conclure un accord, et une autre autorité ayant qualité pour prendre la décision. Cette situation s'est déjà présentée lors de la conclusion des accords de programmation sociale pour la plupart des mesures concernant les agents de certains services publics décentralisés : agents d'une partie des organismes d'intérêt public, agents de provinces, des communes, des commissions d'assistance publique, etc... C'est pourquoi le protocole du 29 juillet 1969 déclare : "En ce qui concerne les organismes d'intérêt public et les administrations subordonnées, le Gouvernement invitera les autorités publiques compétentes à agir de même en vue d'une exécution intégrale de la convention au profit des personnels dont la rémunération leur incombe". On trouve déjà des formules analogues dans des protocoles antérieurs d'"accords de programmation sociale".

.../...

L'anomalie qui vient d'être indiquée résulte de ce que, d'une part, on entend maintenir, en de nombreuses matières intéressant les agents, le pouvoir autonome de décision des autorités gérant une partie des services publics décentralisés et que, d'autre part, on entend néanmoins faire bénéficier, dans ces mêmes matières, les agents des divers services de mesures uniformes.

IV. Comme le Conseil d'Etat l'a rappelé sous le II, l'article 2, § 3, de la loi du 5 décembre 1968 autorise le Roi à étendre l'application de cette loi aux agents des services publics. Il en résulte qu'après l'entrée en vigueur de la loi en projet, le Roi aurait la faculté de choisir, pour toutes les catégories d'agents visées par cette loi, soit le régime de négociation avec les organisations syndicales propre aux services publics institué par celle-ci, soit le régime des conventions collectives institué par la loi du 5 décembre 1968. Or, si le Gouvernement a élaboré le régime particulier organisé par le projet et s'il en propose l'adoption au Parlement, c'est pour le motif qu'il estime ce régime mieux adapté aux caractères spécifiques et aux besoins propres des services publics. Il est dès lors illogique de laisser au Roi une entière liberté de choix entre le régime de droit commun établi par la loi du 5 décembre 1968 et le régime particulier établi par la loi en projet. L'abandon d'un tel pouvoir au Roi permettrait de rendre cette dernière loi totalement inopérante. Pour prévenir cette grave anomalie, il se recommande de compléter le projet par une disposition restreignant le champ d'application de la faculté attribuée au Roi par l'article 2, § 3, de la loi du 5 décembre 1968.

.../...

C.

La plupart des articles du projet attribuent au Roi des pouvoirs très étendus . Beaucoup vont jusqu'à habiliter le Roi à fixer "les conditions" auxquelles les règles en projet seront applicables (articles 1er, 2, 6, 7, 9, 10 et 11). Il en résulte que, sur certains points, les dispositions du projet paraissent assez vagues. Comme le déclare l'exposé des motifs, la loi en projet est simplement une loi de cadre, dont l'exécution requerra de très nombreux arrêtés.

Une disposition fondamentale du projet, l'article 2, impose aux autorités administratives l'obligation, très importante, d'entreprendre une négociation avec les organisations syndicales avant de prendre les "réglementations de base" concernant le statut des agents ou d'établir "les normes et mesures générales en matière d'organisation du travail et d'organisation interne des services", mais cet article laisse au Roi le soin de déterminer, sur de nombreux points, l'étendue de l'obligation qui vient d'être indiquée. Une série d'arrêtés devront être pris à cet effet, principalement en vue de déterminer les "réglementations de base". On aperçoit d'emblée que le système du projet est assez compliqué et que sa mise en application imposera des tâches fort lourdes aux autorités administratives et à leurs services.

Dans les textes qu'il proposera plus loin, le Conseil d'Etat s'est efforcé de donner un caractère plus précis aux dispositions. Il n'a pu le faire que de manière partielle, par souci de ne pas empiéter sur les prérogatives du Gouvernement et du Parlement quant au fond du projet.

.../...

OBSERVATIONS CONCERNANT LE CHAPITRE Ier.

Article 1er.

Observations générales.

I. Le régime de "relations syndicales" organisé par le projet ne s'appliquera pas de plein droit à toutes les catégories d'agents énumérées par la loi ; il s'appliquera seulement à celles qui auront été désignées par le Roi. Il est donc nécessaire de distinguer le champ d'application de la loi et le champ d'application du régime tel qu'il aura été délimité par le Roi. Le système du projet est le même que celui qui a déjà été adopté par la loi du 3 juillet 1967 sur la réparation des dommages résultant des accidents du travail et des accidents survenus sur le chemin du travail et des maladies professionnelles dans le secteur public.

II. L'article 1er définit le champ d'application de la loi.

Le § 1er le fait de manière positive ; il vise des catégories extrêmement vastes d'agents.

Les §§ 2 et 3 apportent des précisions d'ordre négatif, en énonçant des exceptions au § 1er. Le § 2 énumère des entités juridiques dont tous les agents sont écartés du champ d'application de la loi. Le § 3 énumère au contraire des catégories d'agents appartenant à des entités juridiques, dont d'autres catégories d'agents restent soumises à la loi.

.../...

Observations concernant les §§ 1er et 3.

Il y a des liens étroits entre le § 1er et le § 3, qui précise de manière négative la portée du § 1er, 1°, et qui énonce certaines exceptions à cette dernière disposition. Il semble dès lors plus logique d'intervertir l'ordre du § 2 et du § 3 de l'article 1er du projet.

A.

Le début de l'article 1er, § 1er, du projet est rédigé comme suit : "Le régime institué par la présente loi est rendu applicable par le Roi aux conditions et dans les limites qu'Il fixe ... ".

I. Dans la rédaction de l'article 1er du projet, le Gouvernement s'est inspiré de l'article 1er de la loi du 3 juillet 1967 déjà citée.

Par souci de précision, il se recommande de reprendre dans le projet l'expression "membres du personnel" que l'on trouve dans l'article 1er de cette loi.

II. Selon les délégués du Ministre de la Fonction publique, les termes "aux conditions ... qu'Il fixe" signifient qu'en rendant le régime institué par la loi applicable à une catégorie déterminée d'agents, il peut soumettre ceux-ci à des obligations particulières en matière d'activité syndicale si la nature de leurs fonctions le justifie. On trouve actuellement des dispositions ayant un tel objet dans l'arrêté royal du 20 juin 1955 portant le statut syndical des agents des services publics (articles 1er, 6°, et 3 concernant les ouvriers militaires), dans l'arrêté

.../...

royal du 21 février 1956 portant le statut syndical des officiers et agents judiciaires près les parquets (article 1er, § 1er, 3°), dans l'arrêté royal du 7 décembre 1962 portant statut syndical du personnel des greffes et des parquets, et des délégués permanents à la protection de l'enfance (article 2, § 1er, 3°).

L'insertion des termes "dans les limites qu'Il fixe" souligne que le Roi n'est pas tenu de rendre le régime institué par la loi applicable à toutes les catégories d'agents que celle-ci vise. Mais le principe général de l'égalité des Belges devant la loi, inscrit à l'article 6 de la Constitution, impose évidemment au Roi de se fonder exclusivement sur des éléments de caractère objectif lorsqu'il décide soit de rendre applicable , soit de ne pas rendre applicable le régime institué par le projet à une catégorie déterminée d'agents.

Par ailleurs, à défaut de l'insertion dans l'article 1er du projet de la formule "en tout ou en partie", que l'on trouve à l'article 2, § 3, de la loi du 5 décembre 1968, le Roi disposera du seul pouvoir de rendre ou non applicable , en son entier, à une catégorie d'agents le régime organisé par la loi en projet : Il n'aura pas la faculté de rendre certaines dispositions de la loi applicables à une catégorie déterminée d'agents tout en s'abstenant de rendre les autres dispositions applicables à cette même catégorie d'agents.

B.

Sous réserve des restrictions que le § 3 y apporte, le § 1er, 1°, étend le champ d'application de la loi en projet aux membres du personnel des "administrations et autres services de l'Etat".

.../...

S'il est vrai que la loi en projet se borne, comme le Conseil d'Etat l'a observé plus haut, à organiser un régime de "relations syndicales" en laissant au Roi le soin de désigner les catégories d'agents qui seront placées sous ce régime et donc de délimiter le champ d'application de celui-ci, il n'en demeure pas moins nécessaire que le champ d'application de la loi elle-même soit déterminé avec précision pour prévenir des difficultés au sujet de l'étendue des pouvoirs conférés au Roi et éviter l'incertitude au sujet de la situation de certaines catégories du personnel des services publics.

I. L'expression "autres services de l'Etat" peut servir à viser notamment les établissements d'enseignement. Néanmoins, il se recommande d'ajouter une mention expresse de ceux-ci comme le législateur a jugé utile de le faire à l'article 1er, 1°, de la loi du 3 juillet 1967, déjà citée.

II. Le § 3, 2°, exclut du champ d'application de la loi "les membres du pouvoir judiciaire".

Selon les précisions données par les délégués du Ministre de la Fonction publique, le Gouvernement entend désigner, par l'expression employée, les magistrats de l'ordre judiciaire, qu'ils soient membres des cours et tribunaux ou du ministère public institué auprès de ceux-ci, ainsi que les greffiers régis par les articles 157 à 176 et 260 à 269 du Code judiciaire. Il serait préférable d'employer, en s'inspirant de la terminologie dudit Code, l'expression "les magistrats et les greffiers de l'ordre judiciaire".

.../...

L'exposé des motifs déclare que "(l') exclusion (énoncée au § 3, 2°) ne concerne pas le personnel assistant la magistrature". Selon les précisions données au Conseil d'Etat, ce personnel, qui, lui, sera soumis à la loi en projet, comprend le "personnel des greffes" (Code judiciaire, articles 177-181 et 270-272), le "personnel des parquets" (articles 182-185 et 273-284) ainsi que les "attachés au Service de la documentation et de la concordance des textes auprès de la Cour de cassation" (articles 136 et 285). Ce personnel comprend encore : les officiers et agents judiciaires près les parquets (loi du 7 avril 1919), les assistants de probation (loi du 29 juin 1964 concernant la suspension, le sursis et la probation, article 9) et les délégués permanents à la protection de la jeunesse (loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse, article 64).

Pour prévenir le danger d'une interprétation restrictive de l'expression "autres services de l'Etat" - interprétation qui aurait pour effet de soustraire indûment à la loi en projet les catégories d'agents qui viennent d'être indiquées -, il conviendrait d'ajouter à l'expression employée, les mots "y compris les services qui assistent le pouvoir judiciaire".

III. Le § 3, 1°, exclut du champ d'application de la loi : "le personnel des services relevant du pouvoir législatif". Selon les précisions données par les délégués du Ministre de la Fonction publique, cette expression vise les membres de la Cour des comptes et du personnel de celle-ci ainsi que le personnel des services de la Chambre des Représentants et du Sénat.

.../...

L'expression figurant au § 3, 1°, a déjà été employée, notamment par l'article 2 de l'arrêté royal du 22 juillet 1964 portant statut pécuniaire du personnel des Ministères. Néanmoins, elle risque de provoquer des difficultés d'interprétation : si la Cour des comptes est une "émanation de la Chambre des Représentants" et si elle est considérée par la doctrine comme étant, au point de vue organique, rattachée au pouvoir législatif, on peut hésiter à comprendre parmi les "services" relevant dudit pouvoir, cette Cour dont la Constitution elle-même fixe les attributions. Le Conseil d'Etat proposera dès lors ci-dessous un texte plus précis.

IV. Le § 3, 2°, exclut aussi les "membres du Conseil d'Etat". Selon la loi du 23 décembre 1946 (article 28), la qualité de membre du Conseil d'Etat appartient exclusivement au premier président, au président et aux conseillers. L'intention du Gouvernement étant d'exclure également du champ d'application de la loi en projet, les assesseurs, les membres de l'auditorat, les membres du bureau de coordination et les greffiers, il conviendrait d'employer l'expression "titulaires d'une fonction au Conseil d'Etat" qui, notamment dans la loi du 5 avril 1955 relative aux traitements, sert à désigner les diverses catégories de personnes qui viennent d'être énumérées.

Au contraire, les "employés" du Conseil d'Etat régis par l'article 41 de la loi du 23 décembre 1946 sont visés par l'expression "membres du personnel ... des autres services de l'Etat" figurant au § 1er, 1°.

.../...

C.

Le § 1er, 2°, fait mention des "organismes d'intérêt public". La loi du 16 mars 1954 et de nombreuses lois postérieures ont employé cette expression sans, cependant, en définir le sens. Elles ont néanmoins consacré ainsi de manière implicite une notion juridique , qui donne sans doute lieu à interprétation mais qui limite les pouvoirs du Roi : il appartient aux cours et tribunaux et au Conseil d'Etat de dire si le Roi a reconnu à juste titre ou non la qualité d'organisme d'intérêt public à une institution déterminée (1).

Par ailleurs, pour pallier les inconvénients inhérents aux difficultés d'interprétation que laisse subsister la notion d'organisme d'intérêt public, il se recommande que le Roi désigne de manière concrète les organismes d'intérêt public auxquels il entend rendre applicable le régime institué par la loi en projet.

D.

Le 3° fait mention des provinces, des communes et des établissements publics qui leur sont subordonnés. Les polders et les wateringues n'occupent sans doute qu'un

.../...

(1) Avis du Conseil d'Etat, section de législation :
- sur le projet devenu l'arrêté royal du 18 décembre 1957 modifiant et complétant, en exécution de la loi du 12 mars 1957 portant certaines dispositions en matière financière, économique et sociale, la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public (Moniteur belge du 25 décembre ; Pasinomie, page 958);
- sur le projet devenu l'arrêté royal n°88 du 11 novembre 1967 modifiant et complétant ladite loi du 16 mars 1954(Moniteur belge du 14 novembre;Pasinomie,p.1413).

personnel très peu nombreux. Il appartient néanmoins au Gouvernement et au Parlement d'examiner s'il ne serait pas utile de viser également les polders et wateringues, qu'il semble rationnel de grouper avec les provinces et les communes.

E.

Le 4° fait mention des "associations de communes". L'exposé des motifs souligne que cette expression vise non seulement les associations formées en application de la loi du 1er mars 1922 qui a pour objet propre d'organiser "l'association de communes dans un but d'utilité publique", mais aussi celles qui sont formées en application d'autres lois ayant des objets différents. L'exposé des motifs énumère plusieurs de ces lois.

Il va de soi qu'à défaut de toute limitation énoncée dans le texte, l'expression employée vise toutes les associations de communes, quelle que soit la loi en application de laquelle elles se sont constituées. Toutefois, si le Gouvernement craignait des difficultés d'interprétation, il serait peut-être utile d'introduire cette précision dans le texte même de la loi.

Observations concernant le § 2.

I. L'exclusion, faite au 1°, de la Société nationale des chemins de fer belges du champ d'application de la loi en projet se justifie évidemment par le régime particulier institué pour la fixation du statut du personnel de cette société par l'article 13 de la loi du 23 juillet 1926, actuellement modifié par la loi du 21 avril 1965.

.../...

Si la loi du 16 mars 1954 a été étendue à la Société nationale des chemins de fer belges, ce n'est que sous réserve de dispositions maintenant la compétence de la commission paritaire en matière de fixation du statut du personnel de cette société (article 11, alinéa 3, de ladite loi, modifié par l'arrêté royal du 18 décembre 1957; article 11, § 4, de la même loi, modifié ultérieurement par l'arrêté royal n°4 du 18 avril 1967; disposition complémentaire insérée à l'article 13, alinéa 4, de la loi du 23 juillet 1926 par l'article 3 de l'arrêté royal n°89 du 11 novembre 1967).

II. L'article 2, § 2, 2°, exclut du champ d'application de la loi en projet la Société nationale des chemins de fer vicinaux.

L'article 2 de la loi du 20 juillet 1927 avait inséré dans les statuts de ladite société un article 39, qui, à l'instar de l'article 13 de la loi du 23 juillet 1926, créait une commission paritaire ayant compétence pour établir et modifier le statut du personnel.

L'arrêté royal du 18 décembre 1957 a ajouté la Société nationale des chemins de fer vicinaux à la liste des organismes d'intérêt public énumérés à l'article 1er de la loi du 16 mars 1954. Il n'introduit pas, en ce qui concerne cette société, de disposition semblable à l'article 11, alinéa 3 nouveau, de la loi du 16 mars 1954, lequel maintenait explicitement la compétence de la commission paritaire de la Société nationale des chemins de fer belges. Toutefois, en vertu du texte originel de l'article 17, § 1er, alinéa 2, de la loi du 16 mars 1954,

.../...

l'application de cette loi à la Société nationale des chemins de fer vicinaux était subordonnée à une modification des statuts faite en la forme ordinaire (C.E. 28 juillet 1967, MASQUELIER, n°12.538, VIe, Recueil, p. 792, avec avis de M. le Substitut de l'Auditeur général LIGOT, R.J.D.A., 1968, p. 101).

L'article 12 de l'arrêté royal n°4 du 18 avril 1967 a modifié l'article 17 de la loi du 16 mars 1954. Selon l'alinéa 1er nouveau de cet article, "Les dispositions des statuts des organismes énumérés à l'article 1er, contraires ou non conformes aux dispositions de la présente loi, cessent d'avoir effet". Cette disposition nouvelle a eu pour conséquence d'abroger l'article 39 des statuts de la Société nationale des chemins de fer vicinaux, en tant qu'il attribuait compétence à la commission paritaire pour établir et modifier le statut du personnel. Selon les délégués du Ministre de la Fonction publique, c'est par suite d'une erreur que l'arrêté royal n°4 du 18 avril 1967 a introduit dans la loi du 16 mars 1954, un article 17, alinéa 1er nouveau,qui est rédigé dans les termes les plus généraux et qui ne contient pas d'exception pour l'article 39 des statuts de la Société nationale des chemins de fer vicinaux.

Pour que l'exclusion de cette dernière société ait effectivement la justification qu'elle a dans l'esprit du Gouvernement, il y a lieu de compléter le projet par une disposition remettant intégralement en vigueur ledit article 39.

.../...

III. Le § 2, 4°, soustrait du champ d'application de la loi en projet : "4° les organismes d'intérêt public et les associations de communes auxquels la loi du 20 septembre 1948 portant organisation de l'économie est applicable".

Selon les délégués du Ministre de la Fonction publique, la disposition a pour but d'exclure la possibilité de rendre le régime organisé par le projet applicable à certains organismes d'intérêt public et à certaines associations de communes qui, en raison de la nature de leurs activités, estiment devoir agir comme des entreprises privées et qui, notamment, ont créé un conseil d'entreprise en application de la loi du 20 septembre 1948.

La formule employée par le présent projet est reprise de l'exposé des motifs du "projet de loi portant statut syndical des agents des provinces, des communes, des personnes publiques subordonnées aux provinces et aux communes et des associations de communes sans participation de particuliers ou de sociétés" (Doc. parl. Sénat, sess. 1958-1959, n°131, p.2) et du texte proposé par la Commission de l'Intérieur du Sénat pour ce projet (Doc. parl. Sénat, sess. 1958-1959, n°229, pp.6 et sqq) (1).

.../...

(1) Voir déjà les considérations faites dans l'exposé des motifs d'un projet de loi antérieur ayant le même objet (Doc. parl. Ch. , sess. 1955-1956, n° 524/1 , p.3) et dans le rapport fait au sujet de ce projet au nom de la Commission de l'Intérieur de la Chambre par M. BRACOPS (Doc. parl. n°524/8,pp.3-4).

Les délégués du Ministre de la Fonction publique précisent que, sans préjuger d'une éventuelle modification de la loi du 20 septembre 1948 la rendant plus largement applicable aux organismes d'intérêt public et aux associations de communes ayant une activité de nature économique, le Gouvernement prend en considération une situation de fait, le cas où un conseil d'entreprise a été créé en application de l'article 14 de ladite loi, actuellement modifié par la loi du 28 janvier 1963. L'intention du Gouvernement serait donc exprimée de manière plus adéquate par la formule : "4° les organismes d'intérêt public et les associations de communes pour lesquels il existe, à la date d'entrée en vigueur de la présente loi, un conseil d'entreprise créé en application de l'article 14 de la loi du 20 septembre 1948 portant organisation de l'économie".

Par ailleurs, les principales dispositions du projet sont celles qui organisent un système de négociation, lequel est un système parallèle non à l'institution des conseils d'entreprises mais à l'institution des commissions paritaires. Dès lors, il appartient au Gouvernement d'examiner s'il ne serait pas préférable de concevoir la disposition énoncée au 4° comme suit : "4° les organismes d'intérêt public et les associations de communes pour lesquels, à la date d'entrée en vigueur de la présente loi, une commission paritaire a été rendue compétente en application de l'arrêté-loi du 9 juin 1945 fixant le statut des commissions paritaires ou de la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires". Il incombe au Gouvernement de veiller que le régime établi pour le personnel de chaque organisme d'intérêt public ou de chaque association de

.../...

communes soit clairement défini et qu'il soit établi dans le respect des dispositions législatives et réglementaires. En outre, il incombe au législateur et au Gouvernement de délimiter de manière nette les champs d'application respectifs des différents régimes qu'ils instituent.

*

* *

La loi en projet pourrait recevoir l'intitulé suivant, qui en définirait plus exactement l'objet :

"Loi organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités".

Compte tenu des observations faites ci-dessus, l'article 1er pourrait être rédigé comme suit :

"Article 1er.-

§ 1er. Le régime institué par la présente loi peut être rendu applicable par le Roi, aux conditions et dans les limites qu'il fixe, aux membres du personnel :

.../...

1° des administrations et autres services de l'Etat, y compris les établissements d'enseignement et les services qui assistent le pouvoir judiciaire ;

2° des organismes d'intérêt public;

3° des provinces et des communes ainsi que des établissements publics qui leur sont subordonnés, (des polders et des wateringues);

4° des associations de communes.

§ 2 (§ 3 du projet). Le régime institué par la présente loi ne peut être rendu applicable :

1° au personnel des services de la Chambre des Représentants et du Sénat, ni aux membres de la Cour des comptes et de son personnel;

2° aux magistrats et aux greffiers de l'ordre judicaire;

3° aux titulaires d'une fonction au Conseil d'Etat;

4° aux membres des forces armées;

5° aux membres du personnel enseignant des universités de l'Etat, des centres universitaires de l'Etat et de l'Institut agronomique de l'Etat à Gembloux;

.../...

6° aux agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat;

7° aux agents chargés de veiller à la sûreté de l'Etat dans le domaine de l'énergie nucléaire, ni au personnel d'exécution qui les assiste.

§ 3 (§ 2 du projet). Ce régime ne peut non plus être rendu applicable aux membres du personnel :

1° de la Société nationale des chemins de fer belges;

2° de la Société nationale des chemins de fer vicinaux;

3° des organismes d'intérêt public classés dans la catégorie C par la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, modifiée par l'arrêté royal n°88 du 11 novembre 1967;

4° des organismes d'intérêt public et des associations de communes auxquels ... (voir l'observation relative à la disposition) ".

.../...

OBSERVATIONS CONCERNANT LE CHAPITRE II.

"DE LA NEGOCIATION".

Article 2.

Cet article est rédigé comme suit :

"Article 2.-

Aux conditions fixées par le Roi, sont négociées au sein d'un comité de négociation :

1° les réglementations de base concernant :
   a) le statut administratif;
   b) le statut pécuniaire;
   c) le régime de pension;
   d) la durée du travail et le régime de congé;
   e) les relations syndicales;

2° les normes et mesures générales en matière d'organisation du travail et d'organisation interne des services".

I. Comme le déclare l'exposé des motifs et comme le Conseil d'Etat l'a relevé ci-dessus, la procédure de négociation constitue une formalité substantielle de l'accomplissement de laquelle dépendra la validité des décisions prises par les autorités administratives. Il conviendrait dès lors de rédiger le texte de manière à faire plus nettement apparaître qu'il impose une obligation aux autorités compétentes.

Par ailleurs, les délégués du Ministre de la Fonction publique interrogés sur ce point ont déclaré que, nonobstant le terme "réglementation", l'obligation

.../...

de la négociation préalable s'étend à certaines matières qui doivent être réglées par la loi, telles que les pensions à charge du Trésor public (Constitution, article 114). S'il arrive que la procédure de négociation n'ait pas été accomplie préalablement au vote d'une loi, cette omission n'entraînera aucune sanction juridique. Il en est actuellement ainsi au cas où un projet de loi n'a pas fait l'objet de l'avis préalable d'un comité de consultation syndicale. Mais l'absence de sanction juridique n'empêche pas qu'il y ait obligation de soumettre à ce comité les questions de sa compétence qui doivent faire l'objet d'un projet de loi. Le Conseil d'Etat renvoie sur ce point à l'avis qu'il a émis sur le projet devenu l'arrêté royal du 20 juin 1955 portant le statut syndical des agents des services publics (Moniteur belge du 22 juin ; Pasinomie 1955, p. 278). En ce qui concerne le présent projet, il y a lieu de rédiger le texte de manière à viser expressément les projets de loi et il semble opportun de le faire dans une disposition particulière. Ce texte aura, en outre, l'avantage de faire clairement apparaître que ne sont pas visées ici les propositions de lois, ce que confirment les délégués du Ministre.

II. Selon les délégués du Ministre de la Fonction publique, l'insertion des termes "aux conditions fixées par le Roi" a pour effet d'habiliter le Roi à écarter l'obligation de la négociation dans les cas qu'il déterminera et notamment dans les cas d'urgence qu'il définira. En raison de son importance, cette précision devrait être énoncée dans le texte même de l'article 2.

.../...

En outre, l'exposé des motifs explique que le Roi a le pouvoir de déterminer quelles sont les réglementations à considérer comme réglementations de base pour l'application de l'article et qu'à cet effet, il recourra au procédé de l'énumération. L'importance de cette habilitation justifie qu'elle soit également donnée en termes exprès.

Par ailleurs, conformément à l'esprit de la loi en projet, les arrêtés déterminant les "réglementations de base" seront, eux-mêmes, précédés de la procédure de négociation. Il ressort de l'exposé des motifs que le Gouvernement a l'intention de prendre, dès le début de la mise en application de la loi en projet, un arrêté attribuant le caractère de réglementation de base au sens de l'article 2, aux arrêtés qui auront pour objet de déterminer concrètement la matière des réglementations de base. Il appartient au Gouvernement et au législateur d'apprécier s'il ne conviendrait pas plutôt d'inscrire dans la loi même l'obligation de recourir à la procédure de négociation avant de prendre les arrêtés ayant cet objet.

III. Etant donné que l'article 2 impose une obligation aux autorités publiques, il importe au plus haut point à la sécurité juridique comme à une application correcte de la loi que l'étendue de cette obligation soit définie avec toute la précision possible.

L'article 2, 1°, ne cite pas le statut social parce que les dispositions d'un tel statut sont considérées comme ressortissant, selon le cas, au statut

.../...

administratif, au statut pécuniaire, au régime de pensions ou au régime de relations syndicales. Par ailleurs, si le Gouvernement juge utile de viser expressément le "régime de congés", qui fait cependant partie du statut administratif, il y a lieu de faire mention de ce régime sous la forme ci-après : "au statut administratif, y compris le régime de congés".

L'article 2, 2°, fait mention des "normes et mesures générales en matière d'organisation du travail et d'organisation interne des services".

Selon les indications de l'exposé des motifs et les précisions émanant des délégués du Ministre de la Fonction publique, les "normes et mesures générales" relatives à "l'organisation interne des services" visées ici sont celles qui, s'il y a lieu, seront adoptées en vue de la fixation ultérieure des cadres du personnel. Par ailleurs, ces "normes et mesures générales" peuvent être de nature juridique différente selon les cas : tantôt des dispositions réglementaires qui devront être respectées sous peine d'excès de pouvoir, tantôt des mesures d'ordre intérieur, de caractère général, ayant seulement l'autorité de règles de discipline administrative et budgétaire, et tantôt de simples directives générales dépourvues de caractère impératif. Il convient de souligner que si les diverses mesures préalables à la fixation des cadres du personnel qui viennent d'être indiquées sont soumises à la procédure de négociation, les décisions opérant cette fixation sont soumises à la procédure de concertation prescrite par l'article 7 du projet.

.../...

Il se recommande de joindre la matière de la "durée du travail" à celle de l'"organisation du travail", qui en est fort proche. En outre, à défaut de précision en sens contraire, cette expression devra être comprise dans le sens qu'elle a actuellement à l'article 6, 2°, de l'arrêté royal du 20 juin 1955 (1). Enfin, selon les délégués du Ministre de la Fonction publique, les "normes et mesures générales" "en matière d'organisation du travail" et de "durée du travail" visées ici pourront également ressortir à une des trois espèces de mesures qui ont été énumérées plus haut.

Compte tenu des explications complémentaires données au Conseil d'Etat, l'article 2 devrait être rédigé en termes plus précis. Il conviendrait de le diviser en dispositions distinctes selon la nature des mesures visées.

Le Conseil d'Etat propose le texte ci-après :

"Article 2.-

§ 1er. Sauf dans les cas d'urgence et dans les autres cas déterminés par le Roi, les autorités administratives compétentes ne peuvent, sans une négociation préalable avec les organisations syndicales représentatives au sein des comités créés à cet effet, établir :

1° les réglementations de base ayant trait :

a) au statut administratif, y compris le régime de congé;

b) au statut pécuniaire;

c) au régime de pensions;

d) aux relations avec les organisations syndicales;

.../...

(1) Avis du Conseil d'Etat (Moniteur belge du 22 juin 1955, Pasinomie, page 278).

2° les dispositions réglementaires qu'elles prennent en vue de la fixation ultérieure des cadres du personnel, ou en matière de durée du travail et d'organisation de celui-ci.

Le Roi détermine les réglementations de base, en indiquant soit les matières qui en font l'objet, soit les dispositions qui les constituent. (Les arrêtés pris à cet effet sont précédés de la négociation prescrite par le présent article).

Sont, en outre, soumises à la même négociation préalable, les mesures d'ordre intérieur ayant un caractère général et les directives ayant le même caractère qui sont relatives à un des objets visés à l'alinéa 1er,2°.

§ 2. Le dépôt des projets de loi concernant un des objets visés au § 1er est également précédé de la négociation prévue par cette disposition.

§ 3. Le Roi règle les modalités de la procédure de négociation".

Article 3.

L'article charge le Roi de créer "sur le plan général" trois comités, dont il définit les compétences respectives. Dans un but de clarté, il serait utile de donner une dénomination à chacun de ceux-ci.

L'article pourrait être rédigé comme suit :

.../...

"Article 3.-

§ 1er. Le Roi crée les comités généraux suivants :

1° le comité des services publics nationaux.

Ce comité est compétent pour les questions intéressant exclusivement le personnel des administrations, des autres services de l'Etat ou des organismes d'intérêt public;

2° le comité des services publics provinciaux et locaux.

Ce comité est compétent pour les questions intéressant exclusivement le personnel des provinces, des communes, des établissements publics qui leur sont subordonnés, (des polders et des wateringues) (1), ou des associations de communes;

3° le comité commun à l'ensemble des services publics.

Ce comité est compétent pour les questions qui intéressent à la fois les agents indiqués au 1° et les agents indiqués au 2°.

En outre, ce comité est substitué au Conseil national du travail dans tous les cas où les dispositions en vigueur requièrent l'avis ou une proposition de ce Conseil pour des questions intéressant exclusivement le personnel de services publics auxquels le régime institué par la présente loi a été rendu applicable.

.../...

- -

(1) Voir l'observation relative à l'article 1er, § 1er, 3°.

§ 2. Le comité général institué en vertu du § 1er, 1°, n'est toutefois compétent que si les questions intéressent les agents de deux ou plusieurs services publics nationaux pour lesquels deux ou plusieurs comités particuliers ont été créés en application de l'article 4.

Le comité général institué en vertu du § 1er, 2°, n'est toutefois compétent que si les questions intéressent les agents de deux ou plusieurs services publics régionaux ou locaux pour lesquels deux ou plusieurs comités particuliers ont été créés en application de l'article 4 ".

Article 4.

L'article 4 prescrit l'institution de comités de négociation particuliers qui seront propres à un ou plusieurs services publics.

Le § 2, seconde phrase, porte : "Les comités visés au § 1er, 2°, litt. b, couvrent en principe un ensemble de communes et d'établissements publics qui leur sont subordonnés". Ce texte se borne à exprimer une intention et il est dès lors superflu au point de vue juridique. Si dans la pensée du Gouvernement, la loi en projet ne doit permettre la création d'un comité de négociation propre à une seule commune que dans certains cas exceptionnels, il est nécessaire que la loi elle-même définisse ces cas.

.../...

Par ailleurs, l'article 4, § 3, détermine comme suit les attributions des comités particuliers :

"§ 3. Tout comité visé au § 1er est compétent pour les questions intéressant le personnel de son ressort, à l'exclusion de celles qui sont déjà soumises à la négociation dans les comités visés à l'article 3". Le dernier membre de phrase a pour objet de soustraire à la compétence des comités particuliers, les questions auxquelles soit les délégués des autorités publiques, soit les délégués des organisations syndicales ont estimé devoir attribuer un caractère plus général que celui qu'elles avaient à l'origine et que les uns ou les autres de ces délégués ont pu ainsi porter devant un des comités généraux.

L'article 4 pourrait être rédigé comme suit :

"Article 4.-

§ 1er. Le Roi crée les comités particuliers suivants :

1° des comités de secteur pour les administrations et autres services de l'Etat, et pour les organismes d'intérêt public .

Ces comités sont, au maximum, au nombre de vingt-cinq;

2° des comités :

a) pour les provinces;

b) pour les communes et les établissements publics qui leur sont subordonnés;

.../...

c) pour les polders et wateringues (1);

d) pour les associations de communes.

§ 2. Le Roi détermine la compétence de chacun des comités particuliers en désignant le service ou l'ensemble des services publics qui en relèvent.

... (2).

§ 3. Chaque comité particulier connaît des questions qui intéressent exclusivement le personnel du service ou des services pour lesquels il a été institué.

Toutefois, il ne peut connaître des questions dont un des comités généraux est saisi en application de l'article 3".

Article 5.

Observations générales.

A.

L'article comprend des dispositions ayant des objets distincts. Le § 1er, première phrase, attribue, en termes généraux, compétence au Roi pour "détermine(r) la composition et le fonctionnement des comités de négociation". Toutefois, l'article énonce certaines règles ayant trait à la composition de ces comités,

.../...

(1) Voir l'observation C relative à l'article 1er, § 1er, du projet.

(2) Voir l'observation faite au sujet du § 2, seconde phrase, de l'article 2 du projet.

règles qui, dans la pensée du Gouvernement, doivent être fixées par le législateur lui-même : le § 1er, seconde phrase, contient des dispositions relatives aux représentants de l'autorité publique; le § 2, alinéa 1er, et le § 3 contiennent des dispositions relatives aux délégués des organisations syndicales. Le § 2, alinéas 2 à 5, établit les règles ayant trait à la représentativité des organisations syndicales. Enfin, en son § 4, l'article prescrit la manière de constater les "conclusions de toute négociation". Il serait plus clair de répartir entre plusieurs articles ces diverses dispositions qui, tout en ayant certains liens entre elles, règlent néanmoins des questions distinctes.

B.

Aux termes de l'article 5, § 2, du projet, pour être considérée comme représentative, une organisation syndicale doit compter un nombre d'affiliés cotisants représentant au moins, selon le cas, 10 p.c. du personnel faisant partie des services ressortissant au comité général des services publics nationaux ou 10 p.c. du personnel faisant partie des services ressortissant au comité général des services publics provinciaux et locaux; toutefois, pour l'admission à un comité particulier, une organisation syndicale qui ne satisfait pas à la condition indiquée est considérée comme représentative si elle compte un nombre d'affiliés cotisants représentant au moins 10 p.c. du personnel faisant partie des services ressortissant à ce comité particulier.

.../...

La même disposition porte qu'une organisation syndicale n'est considérée comme représentative que si, tout d'abord, elle :

"1° exercce son activité sur le plan national;

2° défend les intérêts de toutes les catégories du personnel des services publics;

3° est affiliée à une organisation syndicale représentée au Conseil national du travail".

Comme d'autres dispositions du droit belge et de certains droits étrangers, l'article 5, § 2, impose ainsi aux organisations syndicales des conditions qui sont en partie étrangères à la notion de représentativité et qui constituent des conditions préalables d'aptitude à la représentativité. La logique impose, en effet, de distinguer les critères de représentativité au sens strict et les conditions d'aptitude à la représentativité (1). Par ailleurs, il résulte de la notion même de représentativité qu'en principe, "les critères et conditions de représentativité doivent être appliqués et appréciés dans le cadre territorial et professionnel qui est celui de la question pour laquelle la représentativité syndicale est requise" (2). C'est pourquoi les conditions énumérées plus haut sous les n°s 1, 2, 3, apparaissent comme étant, dans une grande partie des cas visés, non comme des critères de représentativité mais comme des conditions d'aptitude à la représentativité.

.../...

- -

(1) M. DESPLATS, "La notion d'organisations syndicales les plus représentatives". Droit social 1945,p. 270; J.-M. VERDIER, Traité de droit du travail, tome V, Syndicats, 1966, n°s 169 et sqq.

(2) M. VERDIER, op. cit., n°s 173 et sqq.

I. En ce qui concerne les organisations syndicales des travailleurs des entreprises privées, le législateur et le Roi en ont, d'une manière très générale, subordonné la représentativité notamment à la condition qu'elles fassent partie d'organisations siégeant au Conseil central de l'économie et au Conseil national du travail (1). Cette condition a fait l'objet d'amples discussions au cours des travaux préparatoires de la loi du 5 décembre 1968 (2) (3).

En ce qui concerne les organisations syndicales des agents des services publics, la loi du 21 avril 1965, modifiant l'article 13, alinéa 5, de la loi du 23 juillet 1926,

.../...

(1) Article 4 de l'arrêté du Régent du 13 juin 1949 organique des conseils d'entreprise, modifié par l'arrêté royal du 31 janvier 1963; article 1er, § 4, b, alinéa 4, de la loi du 10 juin 1952 concernant la santé et la sécurité des travailleurs ainsi que la salubrité du travail et des lieux de travail, modifiée par la loi du 17 juillet 1957; article 3 de la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires.

(2) Exposé des motifs et avis du Conseil d'Etat reproduits dans le projet de loi (Doc. parl., Sénat, session 1966-1967, n° 148, pp.9-11 et 98-99) (Pasinomie 1968, pp. 98-99 et 850-851).
Rapport fait par MM. TROCLET et DECLERCQ au nom de la Commission de l'Emploi, du Travail et de la Prévoyance sociale (Doc. parl., Sénat, session 1967-1968, n° 78, pp. 36-39) (Pasinomie, pp. 917-919).
Interventions du Sénateur LAGASSE et réponses du Ministre SERVAIS à la séance publique du 6 février 1968 (Ann. parl., Sénat, session 1967-1968, pp. 555-556, 558-559, 564-565) (Pasinomie pp. 956-959, 962-963, 964-965).

(3) Paul HORION, "Syndicats, Conventions collectives de travail, Organes paritaires", n°s 38-42 (Ann. Fac.Dr. Liège, 1969, pp. 78-82.

a imposé une condition analogue à celles qui groupent les membres du personnel de la Société nationale des chemins de fer belges. Aux termes de la disposition nouvelle, dix des membres de la commission paritaire "sont nommés, selon les modalités que le statut fixe, par les organisations qui, suivant les conditions déterminées par le statut, sont considérées comme les plus représentatives de l'ensemble du personnel, tant sur le plan interne de la société, que sur le plan national et interprofessionnel". En application de cette disposition, les autorités compétentes ont pris une décision modifiant le statut du personnel et énonçant que "Pour être considérées comme étant les plus représentatives de l'ensemble du personnel et se porter candidates à l'un des sièges de la Commission paritaire nationale, les organisations du personnel devront" notamment : "être affiliées à une organisation nationale et interprofessionnelle groupant au moins cinquante mille membres, organisation qui doit elle-même être représentée au Conseil national du travail et au Comité central de l'économie".

II. Pour discerner la portée exacte des dispositions législatives ou réglementaires qui renvoient aux décisions désignant les organisations de travailleurs qui font partie du Conseil central de l'économie et du Conseil national du travail, il est nécessaire d'analyser le régime juridique auquel sont soumises ces décisions.

Les lois organiques du Conseil central de l'économie et du Conseil national du travail confient au Roi le pouvoir de nommer une moitié des membres de ces Conseils

.../...

parmi les candidats présentés par les organisations les plus représentatives des travailleurs. Chargé d'inviter les organisations les plus représentatives à présenter des listes de candidats (1), le Ministre doit nécessairement déterminer, parmi toutes les organisations, celles qu'il considère comme telles, mais la désignation ainsi faite par le Ministre n'a qu'un caractère préparatoire. C'est donc, en définitive, le Roi et le Ministre qui déterminent, par les arrêtés de nomination, quelles sont les organisations qui doivent être considérées comme les organisations les plus représentatives des travailleurs. Pour l'admission au Conseil central de l'économie, la loi du 20 septembre 1948 n'impose aucune condition aux organisations syndicales. Pour l'admission au Conseil national du travail, l'article 2, § 2, alinéa 3, de la loi du 29 mai 1952 exige qu'il s'agisse d'"organisations interprofessionnelles fédérées sur le plan national". Toutefois, comme la loi du 20 septembre 1948, la loi du 29 mai 1952 laisse un pouvoir d'appréciation au Roi et au Ministre responsable. C'est à ces autorités qu'il appartient de juger si une organisation syndicale de travailleurs satisfaisant aux conditions légales doit

.../...

(1) Article 2 de l'arrêté du Régent du 28 décembre 1948 fixant le nombre des membres du Conseil central de l'économie et déterminant les modalités de leur présentation; article 2 de l'arrêté royal du 24 juin 1952 fixant le nombre des membres du Conseil national du travail et fixant les modalités de leur présentation.

ou non être considérée comme une des organisations les plus représentatives qui doivent faire partie du Conseil national du travail. "Le Roi, écrit le professeur HORION, a, en effet, le pouvoir de décider si une organisation qui présente des candidats compte bien parmi les plus représentatives. Il a donc un droit de sélection parmi les syndicats" (1).

Le Roi ne dispose cependant pas d'un pouvoir d'appréciation illimité. Il a l'obligation de prendre en considération la situation de fait. Lorsqu'il opère une distinction entre les organisations qu'il reconnaît comme les plus représentatives et les autres organisations auxquelles il refuse ce caractère, il doit, pour respecter le principe constitutionnel de l'égalité devant la loi, se fonder sur des éléments de caractère objectif et de nature à justifier la distinction faite. Il appartient au Conseil d'Etat d'exercer un contrôle sur la légalité des décisions désignant les organisations les plus représentatives (2). Par ailleurs, comme le Conseil d'Etat l'a déjà relevé, il faut tenir compte de ce que le caractère représentatif des groupements peut se modifier au cours du temps (3)

.../...

---

(1) Article cité, n° 38, page 79.

(2) Le Conseil d'Etat a déjà été appelé à exercer ce contrôle en ce qui concerne la désignation des organisations les plus représentatives des employeurs en vue de la fixation de la composition des commissions paritaires : C.E. 9 juin 1959, DETRY, n° 7122, IIIe, Rec. p. 436; 25 avril 1967, Union professionnelle de la navigation fluviale et rhénane, n° 12.347, IVe, Rec., p. 419; 9 juin 1967, A.S.B.L. Fédération nationale belge des transporteurs routiers, n° 12.447, IIIe, Rec., p. 569; 21 mars 1969, A.S.B.L. "Les patrons teinturiers-dégraisseurs de Belgique", n° 13.459,IIIe, Rec., p. 312; 13 février 1970, S.A. "Protane" et consorts, n° 13.959, IIIe, Rec. p. 185.

(3) C.E. 15 juin 1967, VOGLAIRE, n° 12.463, VIe, Rec. p. 625; R.J.D.A. 1968, p. 38, avec observations de M. l'auditeur VLIEBERGH.

III. Selon l'exposé des motifs du projet devenu la loi précitée du 21 avril 1965 relative à la Société nationale des chemins de fer, "Il s'indique ... que fassent partie de la Commission paritaire nationale des organisations dont l'envergure garantit le sens des responsabilités, dont le caractère interprofessionnel garantit la compétence dans les divers domaines spécialisés des activités du personnel et enfin, dont l'action en dehors de ladite Société assure un certain équilibre sur le plan national entre les objectifs syndicaux dans l'industrie privée et ceux relatifs à leur propre action au sein de la Société". Le Ministre des Communications avait conclu cet exposé des motifs en déclarant qu'"En conséquence, il convient que les organisations groupant les membres du personnel appelées à assumer des responsabilités au sein de la Société nationale soient les plus représentatives tant au sein de la Société que sur le plan national et interprofessionnel" (Doc. parl., Ch., session 1964-1965, n° 1028/1, page 2).

Le Conseil d'Etat doit cependant relever que le comité de la liberté syndicale institué par le conseil d'administration de l'Organisation internationale du travail a fait des réserves au sujet de la loi du 21 avril 1965. Dans son 93e rapport, approuvé par le conseil d'administration à sa session de novembre 1966, le Comité de la liberté syndicale a, en effet, déclaré : "Cette dernière exigence - être représentative non seulement sur le plan interne mais encore sur le plan national et interprofessionnel - semblerait trouver sa justification dans le cas d'une commission paritaire nationale dont le champ d'action s'étendrait à l'ensemble de l'économie;

.../...

elle ne semble cependant pas s'imposer dans le cas d'une commission paritaire nationale limitée à une branche d'activité ou à un secteur déterminé, compte tenu du but qui devrait être logiquement poursuivi, à savoir déterminer, au sein de la S.N.C.B., les organisations les plus représentatives des agents de cette dernière" (1) (2).

IV. Comme on l'a observé ci-dessus, dans une grande partie des cas visés par le projet, la condition imposée aux organisations syndicales d'être affiliées à une organisation représentée au Conseil national du travail constitue non un critère de représentativité, mais une condition d'aptitude à la représentativité. En vertu du principe fondamental de l'égalité devant la loi inscrit à l'article 6 de la Constitution, l'établissement de cette condition n'est légitime que si la distinction que celle-ci implique repose sur des éléments objectifs et de nature à justifier rationnellement les différences de régime instituées par l'effet de cette condition. Pour se prononcer à ce sujet, le législateur dispose d'un pouvoir d'appréciation très large, plus large que celui qui appartient au Roi et aux autres autorités administratives. Mais sous peine de vider de sa substance l'article 6 de la Constitution, on doit

.../...

- -

(1) Bureau international du travail, Bulletin officiel, supplément, vol L, n° 1, janvier 1967, page 14.

(2) Question du sénateur LAGASSE et réponse du Ministre des Communications (Questions et réponses, Sénat, session 1966-1967, pp. 1191-1194).

admettre que le pouvoir du législateur n'est pas illimité. Au surplus, en l'espèce, une discrimination non justifiée entre organisations syndicales entraînerait indirectement une atteinte à la liberté syndicale qui est garantie par plusieurs textes qui lient le législateur : l'article 20 de la Constitution; la convention n° 87 de San Francisco concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical, approuvée par la loi du 13 juillet 1951; l'article 11 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales signée le 4 novembre 1950 à Rome et approuvée par la loi du 13 mai 1955.

V. La condition imposée aux organisations syndicales d'être affiliées à une organisation faisant partie du Conseil national du travail se comprend lorsqu'il s'agit de l'admission à un des comités généraux de négociation compétents pour les problèmes intéressant l'ensemble des agents des services publics nationaux, ou l'ensemble des agents des services publics provinciaux et locaux, ou l'ensemble des agents de tous ces services. Les délégués du Ministre font notamment valoir qu'en raison de l'ampleur du champ d'application des mesures à prendre et de l'importance des charges budgétaires que celles-ci peuvent entraîner, il serait malaisé de régler à ce niveau les questions intéressant les agents des services publics sans tenir compte de la politique suivie pour les travailleurs des entreprises privées. C'est pour un motif analogue que le Conseil d'Etat a jugé qu'en considérant "comme organisations les plus représentatives des agents des provinces et des communes" exclusivement celles "qui sont ouvertes à l'ensemble des agents des provinces et des communes et qui défendent les intérêts professionnels

.../...

de ces agents", le Roi n'avait pas, par l'arrêté du 2 août 1966, méconnu l'article 9 de la loi du 27 juillet 1961 (1). Comme le Conseil d'Etat l'a déjà relevé dans le présent avis (2), il y a d'ailleurs, en matière de droit social, une tendance à un rapprochement des dispositions applicables aux agents des services publics et des dispositions applicables aux travailleurs des entreprises privées.

En revanche, la condition examinée se comprend beaucoup moins lorsqu'il s'agit de questions propres à certains services publics déterminés. Tel est nettement le cas de la gestion des oeuvres sociales. C'est surtout dans certaines communes que celle-ci fera surgir des anomalies flagrantes : selon le système du projet, la gestion des oeuvres sociales risque, dans un certain nombre de communes, d'être confiée à des organisations syndicales qui sont sans doute les plus représentatives sur le plan national mais qui ne comptent que peu ou pas d'agents de la commune qui a créé l'oeuvre. Le Conseil d'Etat a déjà fait une observation à ce sujet dans son avis sur un projet de loi antérieur portant statut syndical des agents des provinces et des communes (Doc. parl., Ch., session 1955-1956, n° 524/1, pages 12-13).

.../...

- -

(1) C.E. 6 novembre 1969, A.S.B.L. "Syndicat national de la police belge", n° 13.773, Rec., p. 940.

(2) Observations générales concernant l'ensemble du projet, observation B, II.

Parmi les mesures soumises aux comités particuliers de négociation ou aux comités de concertation, certaines peuvent être considérées comme intéressant exclusivement les agents des services ressortissant à ces comités, même si d'autres intéressent indirectement des catégories différentes d'agents parce qu'un certain équilibre doit être respecté entre le statut des uns et le statut des autres.

En conclusion, faisant une proposition analogue à celle qu'il a présentée dans son avis sur le projet devenu la loi du 5 décembre 1968 (1), le Conseil d'Etat suggère d'assouplir le système de détermination des organisations syndicales les plus représentatives : dans ce but, il propose d'habiliter le Roi à désigner comme telles, dans les cas et sous les conditions à définir, des organisations autres que celles qui font partie du Conseil national du travail.

OBSERVATIONS CONCERNANT LE CHAPITRE III.- "DE LA CONCERTATION".

Article 6.

Le début de l'article est rédigé comme suit :

"Le Roi fixe les conditions auxquelles peuvent être créés des comités de concertation ... ". Ce texte est de nature à faire croire que la création des comités

.../...

(1) Doc. parl., Sénat, session 1966-1967, n° 148, pp. 98-99 (Pasinomie pp. 850-851).

de concertation est une pure faculté. Cependant, selon les explications des délégués du Ministre, une fois que le Roi aura rendu la loi en projet applicable à une catégorie d'agents, il y aura obligation de créer des comités de concertation pour "les administrations, établissements, organismes et services comptant un effectif de vingt-cinq agents au moins".

En ce qui concerne les administrations et les services de l'Etat, il ressort du commentaire de l'article 6 que le Roi devra même les grouper de manière à ne pas laisser sans comité de concertation les administrations et services qui ne comprendraient pas vingt-cinq agents. En revanche, les organismes d'intérêt public et les services publics provinciaux et locaux pourront ne pas être dotés d'un comité de concertation quand leur personnel n'atteindra pas le nombre minimum de vingt-cinq agents : le Roi pourra les grouper sans avoir l'obligation de le faire.

Par ailleurs, selon les renseignements donnés par les délégués du Ministre, l'article doit être compris comme laissant au Roi la faculté de créer ou de prescrire de créer, pour un même service ou un même groupe de services, plusieurs comités de concertation auxquels seront attribuées des compétences différentes ratione materiae.

Il se recommande d'énoncer dans le texte de l'article la règle qui vient d'être indiquée . L'article pourrait être rédigé comme suit :

.../...

"Article 6.-

§ 1er. Le Roi fixe les modalités selon lesquelles des comités de concertation sont créés pour les services et groupes de services comprenant vingt-cinq agents au moins. Il détermine les règles relatives à leur composition et à leur fonctionnement.

§ 2. Le Roi peut créer ou prescrire de créer, pour un même service ou un même groupe de services, plusieurs comités de concertation ayant chacun compétence exclusive pour des matières déterminées".

Article 7.

L'article 7 est rédigé comme suit :

"Article 7.-

Aux conditions fixées par le Roi, les comités de concertation émettent un avis motivé sur les propositions relatives aux questions ci-après :

a) l'amélioration des relations humaines;
b) le cadre du personnel;
c) l'accroissement de la productivité et les modalités spécifiques de l'organisation du travail;
d) la sécurité, l'hygiène et l'embellissement des lieux de travail".

A.

La concertation prescrite par le projet constitue une forme particulière de consultation. En effet, il ressort du texte de l'article que la procédure de concertation aboutit à un "avis motivé"; c'est ce que souligne

.../...

l'exposé des motifs. Celui-ci précise que, par ailleurs, la concertation se distingue de la consultation prescrite jusqu'à présent en ce que la première "se fonde sur la participation à l'examen détaillé des questions".

B.

Selon les explications fournies par les délégués du Ministre de la Fonction publique, la portée juridique de l'article 7 est, sur plusieurs points, la même que celle de l'article 2.

Tout comme la procédure de négociation, la procédure de concertation est une formalité substantielle. Il conviendrait dès lors d'amender l'article 7 comme l'article 2 de manière à faire apparaître plus nettement qu'il impose une obligation aux autorités administratives.

L'insertion des termes "aux conditions fixées par le Roi" a pour effet d'habiliter le Roi à écarter l'obligation de la concertation dans les cas qu'il détermine et notamment dans les cas d'urgence qu'il définira. En raison de son importance, cette précision devrait également être énoncée dans le texte même de l'article 7.

C.

La manière dont est définie, sur certains points, la compétence des comités de concertation soulève des objections d'ordre juridique.

.../...

I. L'article recourt aux notions d'"amélioration des relations humaines" (a) et d'"accroissement de la productivité" (c).

Ces notions sont reprises du protocole d'accord du 26 janvier 1968 qui déclare que "Le nouveau régime de relations syndicales doit prévoir la mise en place d'institutions aptes à promouvoir l'amélioration des relations humaines et l'accroissement de la productivité". Dans le contexte où elles étaient alors employées, les notions dont il s'agit n'étaient pas utilisées - comme elles le sont dans l'article 7 du projet - en vue de déterminer l'étendue d'une obligation juridique des autorités administratives. Ces notions conviennent mal à une telle fin. Elles ont un caractère extrêmement général. Au surplus et surtout, elles désignent des objectifs plutôt que des matières. L'"amélioration des relations humaines" est une préoccupation qui doit inspirer toutes les décisions que prennent les autorités administratives et tout le comportement de celles-ci. L'"accroissement de la productivité" peut être poursuivi par des mesures de natures très diverses. Les notions employées vont donc laisser subsister beaucoup d'incertitude au sujet de l'étendue de l'obligation qu'ont les autorités administratives d'entreprendre des procédures de concertation. Cette obligation étant imposée sous peine de l'annulation, en cas de recours, des décisions qui l'auraient méconnue, le texte du projet provoquera une grave insécurité juridique. Pour prévenir ce danger, le Conseil d'Etat suggère de donner un caractère facultatif à la consultation des comités de concertation à l'égard des propositions tendant à l'amélioration des relations humaines et à l'accroissement de la productivité : tant les organisations syndicales que les autorités administratives pourraient saisir les comités de telles propositions.

.../...

II. Selon les précisions fournies par les délégués du Ministre de la Fonction publique, par "modalités spécifiques de l'organisation du travail", il faut entendre les modalités propres au service ou au groupe de services pour lequel le comité de concertation a été créé, des mesures ayant trait à la durée du travail et à l'organisation du travail au sens de l'article 2 du projet.

III. Le littera d de l'article attribue compétence aux comités de concertation à l'égard des "propositions relatives (à) : (d) la sécurité, l'hygiène et l'embellissement des lieux de travail", selon les modalités générales que l'article fixe pour l'exercice par ces comités des missions qui leur sont confiées.

Il est nécessaire de rappeler les dispositions législatives et réglementaires applicables aux services publics en matière de sécurité, d'hygiène et d'embellissement des lieux de travail.

Aux termes de son article 1er, § 1er, alinéa 3, la loi du 10 juin 1952 concernant la santé et la sécurité des travailleurs, ainsi que la salubrité du travail et des lieux de travail, "est également applicable à l'Etat, aux provinces, aux communes, aux établissements publics et d'utilité publique, à toute personne chargée d'un service public ainsi qu'au personnel qu'ils occupent". Nonobstant certains passages des travaux préparatoires (1),

.../...

(1) Doc. parl., Ch., session 1951-1952, n° 87, pp.2 et 4-5.

on pouvait soutenir, en raison du texte finalement adopté pour le paragraphe et des termes formels de son alinéa 1er, que la loi était seulement applicable au cas où les agents des services publics étaient occupés "en vertu d'un contrat de louage de travail". Quoi qu'il en soit, le Roi a, par l'article 7, § 4, de l'arrêté royal du 20 juin 1955 portant le statut syndical des agents des services publics, décidé que "Les conseils du personnel remplissent les fonctions attribuées aux comités de sécurité et d'hygiène institués par le règlement général pour la protection du travail" (1). Le législateur a entendu consacrer ce régime par la loi modificative du 17 juillet 1957 (2), laquelle a inséré dans l'article 1er de la loi du 10 juin 1952, un § 4, d, alinéa 4, qui soustrait à l'application des dispositions prescrivant la création de services et de comités de sécurité, d'hygiène et d'embellissement des lieux de travail "les institutions et établissements dont le personnel est soumis à des dispositions légales ou réglementaires fixant leur statut syndical et prévoyant des mesures relatives à la sécurité, l'hygiène et l'embellissement des lieux de travail". L'introduction de cette disposition nouvelle a également pour effet d'étendre de manière certaine, dans la mesure qu'elle détermine, l'application de la loi du 10 juin 1952 à des agents placés sous le régime d'un statut de droit public.

.../...

---

(1) Voir l'observation du Conseil d'Etat sur le projet devenu l'arrêté royal du 20 juin 1955 (Moniteur belge du 22 juin; Pasinomie, p. 278).

(2) Rapport fait au nom de la Commission du Travail et de la Prévoyance sociale du Sénat (Doc. parl., Sénat, session 1956-1957, p. 4).

Tel qu'il a été modifié par l'arrêté royal du 21 mars 1958, le règlement général pour la protection du travail contient, en son titre V, chapitre II, des dispositions sur les "organes de sécurité, d'hygiène et d'embellisement des lieux de travail". L'article 830 porte que "Dans la mesure prévue par la loi du 10 juin 1952 concernant la santé et la sécurité des travailleurs ainsi que la salubrité du travail et des lieux de travail, modifiée par la loi du 17 juillet 1957, elles sont applicables également à l'Etat, aux provinces, aux communes, aux établissements publics et d'utilité publique, à toutes personnes chargées d'un service public ainsi qu'au personnel qu'ils occupent" (1).

En matière de sécurité, d'hygiène et d'embellissement des lieux de travail, il se recommande d'établir des dispositions plus cohérentes et plus simples. A cet effet, il conviendrait de compléter le projet par un article insérant dans la loi du 10 juin 1952 des dispositions modificatives énonçant de manière directe et précise dans quelles limites la loi est applicable aux services publics et déterminant les mesures qu'il appartient au Roi de prendre en la matière. Il y aurait évidemment lieu de veiller que la disposition relative aux attributions des comités de concertation soit en harmonie avec les dispositions légales nouvelles. Par ailleurs, il semble logique de donner aux comités de concertation une compétence de caractère général comme celle que l'article 7, § 4, de l'arrêté royal du 20 juin 1955 confiait aux conseils du personnel.

.../...

(1) Voir également les articles 28 et 104 du même règlement.

Compte tenu des observations qui précèdent, l'article 7 pourrait être rédigé comme suit :

"Article 7.-

§ 1er. Sauf dans les cas d'urgence et dans les autres cas déterminés par le Roi, les autorités administratives compétentes ne peuvent, sans une concertation préalable avec les organisations syndicales représentatives au sein des comités créés à cet effet, prendre :

1° les décisions fixant le cadre du personnel des services ressortissant au comité de concertation dont il s'agit;

2° les dispositions réglementaires relatives à la durée du travail et à l'organisation de celui-ci qui sont propres auxdits services.

Sont, en outre, soumises à la même concertation préalable les mesures d'ordre intérieur et les directives relatives à un des objets visés à l'alinéa 1er, 2°.

Les comités de concertation émettent un avis motivé sur les propositions dont ils sont saisis en application du présent paragraphe, soit par les autorités administratives, soit par les organisations syndicales.

Ils peuvent également être saisis, selon les mêmes modalités, de propositions tendant à l'amélioration des relations humaines ou à l'accroissement de la productivité.

§ 2. Le Roi peut charger les comités de concertation qu'il désigne de tout ou partie des attributions qui, dans les entreprises privées, sont confiées aux comités de sécurité, d'hygiène et d'embellissement des lieux de travail.

§ 3. Le Roi règle les modalités de la procédure de concertation".

.../...

Article 8.

L'article 8 détermine quelles sont les organisations syndicales qui seront représentées dans un comité de concertation.

Il pourrait être rédigé comme suit :

"Article 8.-

Les membres des comités de concertation représentant les organisations syndicales sont désignés par les organisations représentées dans le comité particulier de négociation auquel ressortit le service ou le groupe de services pour lequel a été créé le comité de concertation dont il s'agit.

Toutefois, si toutes les organisations syndicales faisant partie du Conseil national du travail ne sont pas représentées dans un comité particulier de négociation, le Roi ou l'autorité qu'il détermine peut habiliter une organisation syndicale ne faisant pas partie de ce Conseil à désigner des délégués dans les comités de concertation créés pour les services ou les groupes de services ressortissant à ce comité particulier de négociation. L'autorité compétente ne peut habiliter qu'une seule organisation, laquelle doit être agréée pour les services dont il s'agit. Au surplus, elle doit être une organisation groupant des catégories diverses d'agents des services publics, constituée sur le plan national ou faisant partie d'une fédération constituée sur ce plan" (1).

.../...

(1) Comparer avec la terminologie employée à l'article 3 de la loi du 5 décembre 1968.
Voir l'observation faite par le Conseil d'Etat au sujet du projet (Doc. parl., Sénat, session 1966-1967, n° 148, page 99).

OBSERVATIONS CONCERNANT LE CHAPITRE IV "DES SERVICES SOCIAUX".

Article 9.

L'article dispose :

"Article 9.-

Aux conditions fixées par le Roi, les organisations syndicales représentatives assument la gestion des services sociaux ou participent à celle-ci".

L'article permet d'établir, pour les oeuvres sociales créées par les autorités administratives, soit un régime où les organisations syndicales représentatives participent à la gestion de ces oeuvres, soit un régime où lesdites organisations "assument" cette gestion. Actuellement, aux termes de l'article 3, alinéa 3, de l'arrêté royal du 20 juin 1955, les organisations syndicales qui "ont désigné un représentant du personnel au comité de consultation syndicale d'un Ministère ou d'un organisme d'intérêt public" "participent à la gestion des oeuvres et services sociaux créés pour ce Ministère ou cet organisme". En vue d'assurer l'exécution de cette disposition, les autorités administratives ont, en certains cas, créé des comités composés pour une moitié de fonctionnaires désignés par elles et, pour l'autre moitié, de délégués des organisations syndicales , et leur ont attribué une compétence d'avis. Dans d'autres cas, ces autorités sont allées plus loin : elles ont confié la gestion des oeuvres et services sociaux aux organisations syndicales.

.../...

A.

L'un et l'autre des systèmes prévus par le projet soulèvent le problème de la détermination des organisations syndicales représentatives. Le Conseil d'Etat renvoie sur ce point à l'observation qu'il a faite à propos de l'article 5.

B.

Le système qui consiste à confier aux organisations syndicales représentatives tous les pouvoirs de gestion sur les oeuvres sociales créées par les autorités administratives soulève des problèmes particuliers.

I. S'il s'agit d'un transfert de ces pouvoirs de gestion opéré d'autorité par le seul effet de la loi en projet et de dispositions prises par le Roi, il constituera une dérogation à la règle de l'autonomie des services publics décentralisés. Or, certains de ces services - les provinces et les communes - jouissent d'une autonomie en vertu de la Constitution elle-même (article 31 et article 108 revisé le 20 juillet 1970). Dans son avis sur le projet de loi portant statut syndical des agents des provinces et des communes, le Conseil d'Etat a déclaré : "... il serait difficile de soutenir que le service social qu'une province ou une commune a librement créé pour le bien-être de son personnel ne relève pas d'un intérêt exclusivement provincial ou communal au sens des articles 31 et 108, 2°, de la Constitution. On n'aperçoit guère, dès lors, comment on pourrait en soustraire la gestion au conseil provincial ou au conseil communal sans tout au moins le consentement de ces autorités" (Doc. parl. Chambre, sess. 1955 1956, n°524/1,p.9).

.../...

Conformément à la suggestion présentée par le Conseil d'Etat dans l'avis qui vient d'être cité, il conviendrait de faire dépendre d'une décision des organes de gestion des services publics décentralisés, le transfert de la gestion des oeuvres sociales aux organisations syndicales représentatives.

II. La décision de confier la gestion des services sociaux aux organisations syndicales fait surgir d'autres difficultés sur le plan juridique.

On peut concevoir que l'administration de ces services soit attribuée à un collège composé des délégués des organisations syndicales représentatives et agissant comme organe de la personne de droit public qui a créé ces services et en supporte les dépenses.

Mais dans le but de donner à l'activité des services sociaux la souplesse que demande la nature de celle-ci, il a parfois été jugé préférable de confier la gestion de ces services à des personnes morales distinctes. Toutefois, de grandes difficultés résultent du fait que les organisations syndicales n'ont pas pris une forme leur conférant la personnalité juridique. Pour pallier celles-ci, plusieurs des arrêtés royaux qui organisent les services sociaux autorisent le Ministre à confier la gestion de ceux-ci à une association sans but lucratif constituée de telle sorte que les délégués des organisations syndicales en assument l'administration.

.../...

Des procédés juridiques divers sont employés à cet effet (1) (2) .

La Cour des comptes a contesté la régularité des décisions par lesquelles, sans y être habilitées de manière expresse par le législateur, des autorités administratives ont confié la gestion d'un service social créé par elles à une association sans but lucratif (3). Ultérieurement, l'inscription des crédits budgétaires destinés à l'assistance sociale au bénéfice des agents ayant été complétée par la mention des associations sans

.../...

---

(1) Voir par exemple :
- l'arrêté du Régent du 15 septembre 1947 portant création d'un Service des oeuvres sociales au sein des Services généraux du Ministère des Communications (Moniteur belge des 6-7 octobre) ; l'arrêté ministériel du 8 novembre 1960 fixant les conditions auxquelles doivent répondre les organismes poursuivant un but d'assistance au personnel des Communications;
- l'arrêté royal du 26 mars 1956 portant création du Service social du Ministère de la Santé publique et de la Famille (Moniteur belge du 29 mars) ; l'arrêté ministériel du 6 juin 1956 agréant l'A.S.B.L. "Service social du Ministère de la Santé publique et de la Famille" (publié par extrait au Moniteur belge du 1er août 1956);
- l'arrêté royal du 4 juin 1964 créant un service social à l'intention du personnel civil et des ouvriers militaires du Ministère de la Défense nationale, articles 6 à 11 (Moniteur belge du 13 juin).

(2) Voir aussi l'arrêté du 1er mars 1962 par lequel le Ministre chargé de la gestion de la Régie des télégraphes et téléphones détermine les conditions auxquelles peut être agréée une association sans but lucratif ayant pour objet l'assistance sociale au personnel de la Régie, et les statuts de l'A.S.B.L."Oeuvres sociales des télégraphes et téléphones", publiés aux annexes du Moniteur belge du 29 mars 1962.

(3) Chambre des Représentants, sess. 1948-1949, 106ème Cahier de la Cour des comptes, fasc.I, page 22.

lut lucratif chargées de celle-ci, la Cour des comptes s'est appliquée à obtenir la justification de l'emploi des fonds (1).

A propos d'un projet transférant la gestion des services sociaux à des comités de consultation syndicale dépourvus d'une personnalité juridique propre, le Conseil d'Etat a observé que, quel que soit le mode de gestion des services sociaux, celle-ci ne peut échapper au contrôle des autorités publiques (2).

Mais, par ailleurs, le Conseil d'Etat a admis que le pouvoir de régler l'organisation de l'administration conféré au Roi par les articles 29 et 66 de la Constitution l'habilite non seulement à créer des services sociaux mais même à en confier - sous certaines conditions - la gestion à une association sans but lucratif. Le Conseil d'Etat a également admis que le pouvoir de gérer la Régie des télégraphes et téléphones conféré au Ministre compétent par les articles 3 et 21 de la loi du 19 juillet 1930 et l'article 18, § 2, de la loi du 16 mars 1954 habilite ce Ministre non seulement à créer des oeuvres sociales pour le personnel de la Régie, mais même à en confier -sous certaines conditions - la gestion à une association sans but lucratif. Dans

.../...

(1) Chambre des Représentants, sess. 1963-1964, 120ème Cahier de la Cour des comptes, fasc. I, page 21, fasc.II, page 107.

(2) Avis déjà cité sur le projet de loi portant statut syndical des agents des provinces et des communes (Doc. parl. Ch. sess. 1955-1956, n°524/1, page 13).

son arrêt du 24 juin 1965, WILKIN, n° 11.328, VIe (1), le Conseil a déclaré que même après avoir été confiée à l'A.S.B.L. "Oeuvres sociales des télégraphes et téléphones", l'assistance sociale au personnel de la Régie avait continué à s'exercer sous le contrôle du Ministre, qui n'aurait pu légalement se décharger de ce contrôle. Le Conseil d'Etat a également déclaré " ... que lorsqu'elle agit pour assurer l'assistance sociale au personnel de la Régie, d'ailleurs au moyen de fonds et de biens provenant principalement de la Régie et grâce à un personnel dépendant généralement de celle-ci, l'association sans but lucratif agréée agit comme autorité administrative au sens de l'article 9 de la loi du 23 décembre 1946".

Par ailleurs, l'expérience a révélé que les mesures de contrôle que les autorités administratives instituent à l'égard des associations sans but lucratif chargées de l'assistance sociale en faveur des agents relevant d'elles se combinent malaisément avec les prescriptions de la loi du 27 juin 1921 relatives à l'organisation et au fonctionnement des associations sans but lucratif. La légalité de certains des procédés juridiques employés à cet effet est sujette à controverse.

.../...

(1) Rec., page 640. Voir aussi l'arrêt du même jour, DUMONT, n° 11.329, VIe.

Dès lors, si le Gouvernement estime qu'il convient de continuer à recourir à l'agréation d'associations sans but lucratif pour confier aux organisations syndicales la gestion des oeuvres sociales créées par les autorités publiques, il serait nécessaire de compléter le présent projet. Il y aurait lieu d'y insérer des dispositions qui, d'une part, consacreraient la faculté de confier à des associations sans but lucratif la gestion des oeuvres sociales indiquées et qui, d'autre part, établiraient pour les seules associations sans but lucratif chargées de cette mission, les règles particulières, complétant la loi du 27 juin 1921 ou y dérogeant, qui seraient nécessaires pour assurer sur elles le contrôle requis. Les dispositions à élaborer soulevant des problèmes de fond, le Conseil d'Etat ne peut proposer de texte.

Si la solution qui vient d'être indiquée n'était pas jugée adéquate, il appartiendrait au Gouvernement et au législateur d'envisager la création d'un nouveau type de personnes juridiques. Une telle réforme exige évidemment une étude préalable approfondie.

Sous réserve de ces observations, l'article 9 pourrait être rédigé comme suit :

"Article 9.-

Le Roi détermine les règles selon lesquelles les autorités administratives qui ont créé des services sociaux fixent les modalités de la participation des organisations syndicales représentatives à la gestion de ces services ou confient celle-ci auxdites organisations. A cette fin, des associations sans but lucratif peuvent, moyennant leur assentiment, être chargées de cette gestion aux conditions fixées par le Roi.

Les associations sans but lucratif auxquelles est confiée la mission indiquée à l'alinéa 1er sont soumises aux dispositions particulières suivantes : .... ".

.../...

OBSERVATIONS CONCERNANT LE CHAPITRE V "DE L'ACTIVITE SYNDICALE AU SEIN DES SERVICES".

Article 10.

L'article du projet porte :

"Article 10.-

Les organisations syndicales peuvent se faire agréer auprès des autorités désignées par le Roi et aux conditions qu'Il fixe".

L'agréation d'une organisation syndicale n'est en aucune manière requise pour que les agents des services publics puissent s'y affilier; elle l'est seulement pour que l'organisation jouisse des facultés juridiques et des facilités d'action accordées présentement par l'article 3 de l'arrêté royal du 20 juin 1955 et, selon la loi en projet, par l'article 11 de celle-ci.

Actuellement, l'article 2, 1° et 2°, de l'arrêté royal du 20 juin 1955 ne subordonne explicitement l'agréation des organisations syndicales auprès d'un Ministère ou d'un organisme d'intérêt public qu'à la seule condition qu'elles accomplissent certaines formalités. Toutefois, selon les explications données par le délégué du Premier Ministre et reproduites par le Conseil d'Etat dans son avis, la disposition citée laisse à l'autorité le pouvoir d'apprécier l'opportunité d'agréer un groupement syndical (1). L'avis du Conseil d'Etat ajoutait : "Le Gouvernement n'entend évidemment pas que ce pouvoir soit exercé de manière arbitraire. Il sera d'ailleurs exercé sous le contrôle politique du Parlement et le contrôle juridictionnel du Conseil d'Etat. Le Conseil d'Etat renvoie sur ce

.../...

(1) Moniteur belge du 22 juin, Pasinomie, p. 276.

point à l'avis qu'il a donné le 22 juin 1949 sur le projet devenu l'arrêté du 11 juillet 1949 (Pasinomie 1949, p. 439)". L'article 2, alinéas 3 et 4, de l'arrêté royal du 20 juin 1955 a prévu le retrait d'agréation, en soumettant cette mesure à plusieurs conditions en vue de donner des garanties aux organisations syndicales. L'article 41, alinéa 2, du même arrêté prescrit, à titre de sanction, le retrait de l'agréation d'une organisation syndicale qui manque à son obligation de rembourser une somme égale aux traitements, indemnités et allocations payés à ses délégués. L'agréation peut aussi être refusée ou retirée à une organisation syndicale qui compromettrait gravement le bon fonctionnement du service public. C'est ce que le Conseil d'Etat a décidé par son arrêt du 28 janvier 1954, n° 3106/VIe (1). En dehors des cas qui viennent d'être indiqués, on peut éprouver des difficultés à déterminer sur quels motifs l'autorité administrative peut légalement se fonder pour refuser ou retirer l'agréation à une organisation syndicale . Cette autorité s'est montrée très libérale. Elle s'est, d'une manière très générale, abstenue de prendre des décisions refusant ou retirant l'agréation à une organisation syndicale. Comme le signale l'exposé des motifs, il en résulte une multiplication des organisations syndicales agréées, multiplication que le Gouvernement estime excessive. En présence de cette situation : "il se conçoit,ont déclaré les délégués du Ministre,que sans enfreindre ni la liberté d'association, ni la liberté syndicale qui en résulte, l'autorité soit amenée à limiter aux organisations ayant fourni la preuve de leur participation pleine et entière à la vie syndicale, les avantages aussi bien que les prérogatives à reconnaître dans l'aire de ses services".

.../...

(1) Rec. , p. 121.

L'article 1C du projet apporte un profond changement au régime de l'agréation. Il a pour principal objet de charger le Roi de fixer des conditions auxquelles les organisations syndicales devront satisfaire pour être susceptibles d'être agréées. Comme l'indique la déclaration reproduite ci-dessus, ces conditions ne consisteront pas seulement en l'accomplissement de certaines formalités mais seront, à titre principal, relatives à des éléments de nature à "fournir la preuve de (la) participation pleine et entière (des organisations syndicales intéressées) à la vie syndicale". Si pour le motif exposé plus haut, le régime de l'agréation ne concerne pas directement l'exercice de la liberté syndicale par les agents des services publics, ce régime présente néanmoins - de manière indirecte mais certaine - beaucoup d'importance pour le respect de cette liberté. Le fait pour une organisation syndicale de ne pas obtenir l'agréation la prive, en effet, de nombreuses facultés très utiles pour une telle organisation, ce qui est de nature à la gêner dans le recrutement de ses membres. La fixation de conditions d'agréation trop sévères porterait indirectement atteinte à la liberté syndicale garantie en Belgique par les textes cités plus haut.

Les délégués du Ministre de la Fonction publique soulignent que le Gouvernement entend exclusivement imposer des conditions d'agréation de nature objective et d'un caractère raisonnable qui permettront de mettre fin à la multiplication excessive actuelle des organisations syndicales agréées, sans porter aucune atteinte à la liberté syndicale.

.../...

La condition qu'il se justifie le mieux d'exiger est celle qui consiste à compter un nombre suffisant de membres. On peut également concevoir des conditions d'une autre nature : avoir exercé ses activités pendant une période déterminée, pour autant que la durée de cette période ne soit pas d'une longueur excessive ; défendre les intérêts de catégories suffisamment vastes d'agents; ne pas avoir des activités nettement étrangères à l'activité syndicale; satisfaire à certaines règles de fonctionnement, etc ...

Pour prévenir tout danger d'arbitraire, il serait préférable d'énoncer dans la loi elle-même certaines règles relatives aux conditions d'agréation qui peuvent être imposées. Il appartient au Gouvernement et au législateur d'apprécier s'il ne conviendrait pas de compléter l'article 10 du projet par des dispositions ayant un tel objet.

Sous réserve de cette dernière observation et dans le but de faire apparaître plus nettement la portée de l'article 10, on pourrait le rédiger comme suit :

"Article 10.-

Le Roi détermine les règles selon lesquelles les organisations syndicales sont agréées; il fixe les conditions auxquelles ces organisations doivent satisfaire à cet effet".

Article 11.

Cet article porte :

.../...

"Article 11.-

Aux conditions fixées par le Roi, les organisations syndicales représentatives et les organisations syndicales agréées peuvent :

a) recevoir la documentation concernant la gestion du personnel qu'elles représentent ;

b) percevoir les cotisations syndicales dans les locaux pendant les heures de service;

c) assister aux concours et examens organisés pour les agents;

d) intervenir auprès des autorités dans l'intérêt collectif du personnel qu'elles représentent ou dans l'intérêt particulier d'un agent;

e) assister à sa demande un agent appelé à justifier ses actes;

f) afficher des avis dans les locaux des services;

g) organiser des réunions dans les locaux".

A.

Il ressort de cet article que les organisations syndicales reconnues comme organisations représentatives bénéficieront de plein droit des facultés accordées par l'article 11, sans qu'elles doivent, au préalable, obtenir l'agréation prévue par l'article 10. Mais il va de soi que ce dernier article n'habilite pas le Roi à imposer pour l'agréation des organisations syndicales des conditions plus sévères que celles que la loi imposera aux organisations représentatives.

.../...

B.

L'article 11 reprend, tout en les modifiant et en les complétant sur certains points, les dispositions actuellement établies par l'article 3, alinéa 1er et alinéa 4, de l'arrêté royal du 20 juin 1955.

L'article 3, alinéa 1er, de cet arrêté subordonne la faculté pour les organisations syndicales de "tenir des réunions dans les locaux des services" à "l'autorisation du Ministre ou de l'organe de gestion" (b); en outre, il soumet l'affichage, dans les locaux des services, des avis émanant des organisations syndicales au visa préalable""d'un agent désigné par le Ministre ou l'organe de gestion compétent" (c). Selon les explications données par les délégués du Ministre de la Fonction publique, les mots "aux conditions fixées par le Roi" que l'on trouve en tête de l'article habilitent notamment le Roi à soumettre l'exercice des facultés accordées aux organisations syndicales à certaines mesures de contrôle préalable, imposées par la nécessité de sauvegarder le bon fonctionnement du service public, identiques ou analogues à celles qui sont prescrites par les dispositions actuellement en vigueur. Il va de soi que les conditions que le Roi peut imposer devront varier suivant la nature des droits en cause et qu'elles ne pourront jamais porter atteinte à la substance de ces droits.

C.

Quelques amendements pourraient être apportés à certaines dispositions de l'article.

.../...

I. Selon les renseignements donnés par les délégués du Ministre, la "documentation concernant la gestion du personnel" visée au littera a est une documentation de caractère général ne s'étendant en aucune manière aux décisions individuelles. Pour le surplus, il conviendrait de préciser dans le texte ou, du moins, dans l'exposé des motifs quelle est la documentation qui devra être communiquée aux organisations représentatives et aux organisations agréées.

II. Le littera d reprend, en l'élargissant, la disposition actuellement contenue à l'article 3, alinéa 4, de l'arrêté royal du 20 juin 1955. Dans son arrêt du 30 octobre 1958, VAN CAILLIE, n° 6668, VIe (1) , le Conseil d'Etat a précisé "qu'il ne saurait être déduit (du) texte (de la disposition citée) ni du rapport au Roi qui précède (l'arrêté) que les délégués des organisations syndicales sont admis à assister aux délibérations du jury". L'arrêt ajoute qu'une telle interprétation de la disposition "porterait atteinte au principe du secret des délibérations". La disposition en projet laisse subsister cette solution.

III. Au littera e, pour prévenir toute équivoque, il conviendrait d'ajouter in fine les mots "devant l'autorité administrative" (voir l'article 3, alinéa 1er, d, de l'arrêté royal du 20 juin 1955).

.../...

(1) Recueil, p. 773.

OBSERVATIONS CONCERNANT LE CHAPITRE VI "DES DISPOSITIONS RELATIVES AUX DELEGUES SYNDICAUX".

Article 12.

Par les articles 36 à 41 de l'arrêté royal du 20 juin 1955, le Roi a déjà pris un ensemble de dispositions relatives aux délégués des organisations syndicales groupant les agents des services publics. L'article 12 a pour objet d'habiliter le Roi à prendre des dispositions ayant le même objet pour les agents dont il n'a pas le pouvoir de fixer le statut, notamment pour les agents des provinces et des communes.

Cet article pourrait être rédigé comme suit :

"Article 12.-

Le Roi établit les règles qui sont applicables aux délégués des organisations syndicales en raison de leur activité au sein des services publics. Il fixe la position administrative des agents ayant ladite qualité, en déterminant notamment les cas dans lesquels les périodes de mission syndicale sont assimilées à des périodes de service".

.../...

OBSERVATIONS CONCERNANT LE CHAPITRE VII. - DISPOSITIONS ABROGATOIRES ET FINALES.

Section I. - Dispositions modificatives et abrogatoires.

Pour se conformer à l'usage, il convient de placer les dispositions modificatives avant les dispositions abrogatoires.

Article 13 du projet.

Le paragraphe 2 de l'article 13 -disposition dont il serait plus clair de faire un article séparé - modifie la loi du 10 mars 1954 "concernant la position de détachement syndical du personnel enseignant des écoles soumises au régime de la loi organique de l'enseignement primaire".

Malgré son intitulé, la loi du 10 mars 1954 ne concerne pas le personnel enseignant des écoles de l'Etat mais seulement - comme l'énonce l'article 1er - celui des écoles communales et des écoles "adoptées et adoptables". En habilitant le Roi à fixer la position administrative des délégués syndicaux de tous les services publics soumis à la loi en projet, l'article 12 rend sans objet ladite loi du 10 mars 1954 en tant qu'elle vise le personnel enseignant des écoles des communes. C'est pourquoi l'article 13, § 2, restreint à juste titre le champ d'application de cette dernière loi au personnel enseignant "des écoles libres soumises au régime des lois coordonnées sur l'enseignement primaire" (voir le 1°).

.../...

L'article 1er de la loi du 10 mars 1954 ne permet de placer dans la "position de détachement syndical" les membres du personnel enseignant des écoles primaires et gardiennes indiquées que "pour cause de mission ... conférée par une des organisations syndicales reconnues pour l'application de la présente loi par le Ministre de l'Instruction publique". L'article institue donc de cette manière un système de "reconnaissance" des organisations syndicales pour l'application de la loi. Il ajoute : "La reconnaissance de ces organisations syndicales s' obtient de la manière déterminée par le statut syndical des agents de l'Etat". Cette dernière disposition n'est pas en harmonie avec le statut syndical de 1955 qui prévoit l'"agréation" des organisations syndicales ; elle sera moins encore ne harmonie avec la loi en projet, qui modifie profondément le régime de l'agréation des organisations syndicales. Dès lors, il est nécessaire soit de modifier, soit de supprimer la dernière phrase de l'article 1er de la loi du 10 mars 1954. Sous réserve du choix d'une autre solution par le Gouvernement ou par le législateur, on peut se borner à supprimer la disposition indiquée; cette solution aura pour effet de permettre que la reconnaissance des organisations syndicales pour l'application de la loi du 10 mars 1954 se fasse selon des règles particulières.

Par ailleurs, la loi du 10 mars 1954 a été modifiée de manière implicite par la loi du 29 mai 1959 "modifiant la législation relative à l'enseignement gardien, primaire, moyen, normal, technique et artistique", laquelle a notamment supprimé le système de l'adoption

.../...

d'écoles libres par la commune. Il se recommande de mettre le texte de la loi du 10 mars 1954 en concordance avec la loi du 29 mai 1959.

Il y a lieu de compléter à cet effet la disposition contenue à l'article 13, § 2, du projet.

Sous réserve d'adaptations complémentaires que le Gouvernement entendrait apporter à la loi du 10 mars 1954, la disposition dont il s'agit pourrait être rédigée comme suit :

"Article ...

Les modifications suivantes sont apportées à la loi du 10 mars 1954 concernant la position de détachement syndical du personnel enseignant des écoles soumises au régime de la loi organique de l'enseignement primaire :

1° L'intitulé est modifié comme suit : "Loi concernant la position de détachement syndical du personnel enseignant des écoles gardiennes et primaires libres subventionnées".

2° (nouveau) A l'article ler, les mots "communales, adoptées et adoptables" sont remplacés par les mots "libres subventionnées"; (la dernière phrase est supprimée).

3° A l'article 2, les mots "du conseil communal ou" et les mots "adoptée ou adoptable" sont supprimés.

.../...

4° A l'article 4, 2ème alinéa, les mots "l'Etat, la commune ou la direction de l'école adoptable" sont remplacés par les mots "l'Etat ou la direction de l'école libre". A l'alinéa 3 du même article, les mots "à l'Etat, à la commune ou à la direction de l'école adoptable" sont remplacés par les mots "à l'Etat ou à la direction de l'école libre".

5° A l'article 6, les mots "Pour les instituteurs des écoles primaires et des écoles gardiennes adoptées ou adoptables" sont remplacés par les mots "Pour les instituteurs des écoles gardiennes et primaires libres subventionnées" .

Dispositions complémentaires.

Comme il l'a déjà indiqué dans les observations faites ci-dessus, le Conseil d'Etat propose de compléter le projet par plusieurs dispositions modificatives :

I. Une disposition remettant entièrement en vigueur l'article 39 inséré par l'article 2 de la loi du 20 juillet 1927 dans les statuts de la Société nationale des chemins de fer vicinaux (Observation II concernant l'article ler, § 2, du projet).

La disposition dont il s'agit pourrait être rédigée comme suit :

.../...

"Article ...

L'article 39 inséré dans les statuts de la Société nationale des chemins de fer vicinaux par la loi du 20 juillet 1927 autorisant le Gouvernement à approuver certaines modifications à ces statuts et abrogé partiellement par l'article 12 de l'arrêté royal n°4 du 18 avril 1967 modifiant et complétant la loi du 10 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public est remis entièrement en vigueur, avec effet au 30 avril 1967".

II. Des dispositions modifiant la loi du 10 juin 1952 concernant la santé et la sécurité des travailleurs ainsi que la salubrité du travail et des lieux de travail (Observation III relative à l'article 7).

Sous réserve d'autres modifications que le Gouvernement entendrait apporter, les dispositions dont il s'agit pourraient être rédigées comme suit :

"Article ...

§ 1er. L'article 1er, § 1er, alinéa 3, de la loi du 10 juin 1952 concernant la santé et la sécurité des travailleurs ainsi que la salubrité du travail et des lieux de travail, modifiée par la loi du 17 juillet 1957, est complété par les mots suivants : "même si ce personnel est régi par un statut légal ou réglementaire".

.../...

§ 2. L'article 1er, § 4, d, alinéa 4,de la même loi, modifiée par la loi du 17 juillet 1957, est remplacé par la disposition suivante :

"Les dispositions contenues aux litteras a à d ci-dessus ne sont pas applicables aux administrations de l'Etat, des provinces et des communes, ni aux administrations publiques. Le Roi détermine les règles selon lesquelles sont créés, dans ces administrations, des services et des comités chargés, en matière de sécurité, d'hygiène et d'embellissement des lieux de travail, de tout ou partie des attributions des services et des comités institués par lesdites dispositions".

III. Une disposition mettant en concordance avec la loi en projet, l'article 54 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative coordonnées le 18 juillet 1966.

Il y a lieu de tenir compte de ce que la loi en projet introduit à côté des procédures de consultation, des procédures de négociation et de concertation.

En outre, il y a lieu de déterminer quelles sont les organisations syndicales à considérer comme "organisations syndicales reconnues" pour l'application de l'article 54, alinéa 2.

.../...

IV. Une disposition abrogeant l'article 1er, alinéa 2, 9°, de la loi du 22 juin 1964 relative au statut des membres du personnel de l'enseignement de l'Etat.

La loi en projet est applicable au personnel des établissements d'enseignement créés par les pouvoirs publics, et notamment par l'Etat.Cette loi a donc pour effet d'abroger implicitement l'article 1er, alinéa 2, 9°, qui habilite le Roi à fixer un statut syndical particulier pour les membres du personnel des établissements d'enseignement de l'Etat. Il y a lieu d'énoncer cette abrogation de manière expresse.

V. Une disposition modifiant l'article 2, § 3, 1, alinéa 2, de la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires. (Observations générales concernant l'ensemble du projet, observations B, II à IV).

Comme l'observation en a été faite ci-dessus, pour assurer la cohérence de la législation, il y a lieu de modifier la disposition citée de telle sorte que le Roi puisse exclusivement étendre l'application de la loi du 5 décembre 1968 aux seules personnes "occupées par l'Etat, les provinces, les communes, les établissements publics qui en dépendent et les organismes d'intérêt public" qui sont engagées dans les liens d'un contrat de louage de travail.

Au surplus, il appartient au Gouvernement et au législateur d'apprécier s'il ne conviendrait pas d'apporter à la faculté conférée au Roi, d'autres limitations ayant trait, par exemple, soit à la nature des services publics dont il s'agit, soit à la nature de l'activité exercée par ceux-ci (1).

.../...

(1) Voir, par exemple, l'article 2 de la loi du 8 avril 1965 instituant les règlements de travail.

Section II - Dispositions transitoires.

Il appartient au Gouvernement et au législateur d'examiner si, en raison, notamment, des règles plus précises suggérées sur certains points par le Conseil d'Etat, il ne conviendrait pas de compléter la loi en projet par certaines dispositions transitoires.

Section III - Disposition finale.

Article 14.

Le texte de l'article 14 porte simplement :

"Les dispositions à prendre par le Roi pour fixer l'entrée en vigueur et pour exécuter la présente loi sont délibérées en Conseil des Ministres".

A.

Selon les termes du commentaire de l'article 14 fait dans l'exposé des motifs, "il reste entendu que l'exécution requise par le présent projet lui est spécifique;elle ne suppose nullement l'accomplissement des formalités prescrites, entre autres, par la loi du 25 avril 1963 sur la gestion des organismes d'intérêt public de sécurité sociale et de prévoyance sociale".

Les délégués du Ministre de la Fonction publique ont précisé que, dans l'intention du Gouvernement, l'article 14 n'a pas pour effet d'écarter l'accomplissement des formalités prescrites par toutes les dispositions

.../...

législatives autres que cet article : le Roi reste notamment tenu de l'obligation de consulter le Conseil d'Etat, section de législation, imposée par l'article 2, alinéa 2, de la loi du 23 décembre 1946 ainsi que, le cas échéant, de l'obligation de respecter les formalités prescrites par l'article 6 de la loi du 20 juillet 1921 instituant la comptabilité des dépenses engagées et par les articles 6 et 8 de l'arrêté royal du 5 octobre 1961 portant organisation du contrôle administratif et budgétaire. En revanche, l'article 14 a pour effet, dans l'intention du Gouvernement, de dispenser le Roi de recueillir l'avis ou la proposition des organes de gestion des organismes d'intérêt public, que l'intervention de ces organes soit prescrite par la loi du 25 avril 1963 sur la gestion des organismes d'intérêt public de sécurité sociale et de prévoyance sociale ou par des dispositions propres à certains de ces organismes. La règle très importante qui vient d'être indiquée devrait être énoncée dans le texte même de l'article 14.

B.

Les délégués du Ministre de la Fonction publique soulignent que le Roi doit posséder à la fois le pouvoir de mettre les diverses dispositions du projet en vigueur à des dates différentes et de mettre progressivement en application une disposition déterminée. Le texte proposé ci-dessous tient compte de cette préoccupation.

Eu égard aux observations qui viennent d'être faites, l'article 14 du projet pourrait être rédigé comme suit :

.../...

"Article 14.-

L'entrée en vigueur et la mise en application des diverses dispositions de la présente loi seront assurées par le Roi aux dates et selon les modalités qu'Il fixera.

Les arrêtés royaux portant les règlements relatifs à l'entrée en vigueur, à la mise en application et à l'exécution de la présente loi seront délibérés en Conseil des Ministres. Nonobstant toutes dispositions contraires, ceux de ces arrêtés qui concernent les organismes d'intérêt public ne devront pas être précédés d'une proposition ni d'un avis des organes de gestion de ces organismes".

CONTRESEINGS.

Le projet consistant en un projet de loi, le contreseing du seul Ministre de la Fonction publique suffit évidemment à sa validité. Le projet est également contresigné par le Ministre de l'Intérieur pour le motif qu'il intéresse les agents des provinces, des communes et des établissements publics subordonnés. Le projet n'est pas contresigné par les autres Ministres dont relèvent à des titres divers les autres catégories d'agents visées par le projet. Celui-ci s'applique, en effet, aux membres du personnel des services qui assistent le pouvoir judiciaire - lesquels relèvent du Ministre de la Justice -, aux membres du personnel des établissements d'enseignement - lesquels relèvent des Ministres de l'Education nationale - , ainsi qu'aux membres du personnel des organismes d'intérêt public

.../...

- lesquels sont soumis au pouvoir hiérarchique ou au pouvoir de tutelle de plusieurs Ministres. En outre, l'article 13, § 2, du projet concerne particulièrement les Ministres de l'Education nationale et plusieurs des dispositions complémentaires suggérées par le Conseil d'Etat concernent particulièrement le Ministre de la Prévoyance sociale. Il appartiendra au Gouvernement d'apprécier si le fait que le projet est délibéré en Conseil des Ministres suffit à assurer la coordination de l'action gouvernementale ou s'il est, au contraire, opportun que le projet soit également proposé et contresigné par d'autres Ministres que le Ministre de la Fonction publique et le Ministre de l'Intérieur.

ALGEMENE OPMERKINGEN BETREFFENDE HET GEHELE ONTWERP.

Het ontwerp bedoelt een regeling in te voeren voor de betrekkingen tussen de overheden en de vakbonden waarbij het personeel van die overheden aangesloten is. Het machtigt de Koning om die regeling toepasselijk te verklaren op een groot aantal nationale, provinciale of plaatselijke gecentraliseerde of gedecentraliseerde overheidsdiensten.

De memorie van toelichting belicht de onderscheiden aspecten van die regeling. Zij geeft uitleg over de vele wijzigingen welke de bepalingen van het ontwerp in de thans geldende regelen aanbrengen. Het lijkt dan ook overbodig in dit advies de strekking van die bepalingen stuk voor stuk te omschrijven.

A.

Met een koninklijk besluit zou kunnen worden volstaan om de ontwerp-regeling inzake "betrekkingen met de vakbonden" op de meeste in het ontwerp bedoelde categorieën van overheidspersoneel toepasselijk te verklaren. Krachtens de Grondwet (artikelen 29 en 66, tweede lid) heeft de Koning de macht daartoe ten aanzien van de ambtenaren bij het algemeen bestuur en bij de buitenlandse betrekkingen. Krachtens een aantal wetten bezit hij die macht ook ten aanzien van het personeel van andere Staatsdiensten, bijvoorbeeld het onderwijzend personeel van de onderwijsinrichtingen (wet van 22 juni 1964, artikel 1, tweede lid, nr. 9) of het personeel van sommige instellingen van openbaar nut (bijvoorbeeld wet van 16 maart 1954, artikel 11).

.../...

Als de Regering dan toch een wetsontwerp heeft opgemaakt, is de bedoeling daarvan, aldus de memorie van toelichting, dat de regeling kan worden uitgebreid tot het personeel van procincies, gemeenten, daaraan ondergeschikte openbare instellingen, en verenigingen van gemeenten.

De bemoeiing van de wetgever betekent meteen, dat deze zich uitspreekt over voorwaarden en maatstaven inzake representativiteit van de vakorganisaties, en zelf de regelen vaststelt in deze zeer belangrijke en delicate aangelegenheid.

B.

Het grootste novum en het hoofdbestanddeel van de nieuwe regeling vormen stellig de bepalingen die een "onderhandelingsprocedure" tussen overheden en vakbonden tot stand brengen.

Hierbij zijn een aantal algemene opmerkingen te maken.

I. Tot dusver, en op enkele uitzonderingsgevallen na, hebben de voor het overheidspersoneel geldende bepalingen alleen, in diverse vormen, een stelsel van vakbondsraadpleging ingevoerd. In feite echter voert de Regering, zoals de memorie van toelichting zegt, al sedert jaren onderhandelingen met de vakorganisaties van het overheidspersoneel welke zij de meest representatieve acht. Die onderhandelingen hebben tussen 1 maart 1962 en 29 juli 1969 geleid tot vijf "akkoorden inzake sociale programmatie".

.../...

Hoofddoel van het ontwerp is, door middel van rechtsregelen te komen tot een procedure van onderhandeling tussen overheden en als de representatieve aangemerkte organisaties, zonder hierbij, aldus de memorie van toelichting, afbreuk te doen aan de bevoegdheden welke de Grondwet alleen aan die overheden toekent.

II. De wet van 5 december 1968 betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités machtigt de Koning om de door die wet ingestelde regeling inzake collectieve overeenkomsten op het overheidspersoneel toepasselijk te verklaren. Artikel 2, § 3, bepaalt immers eerst dat de wet "niet van toepassing is op : 1° degenen die in dienst zijn van de Staat, de provincies, de gemeenten, de daaronder ressorterende openbare instellingen en de instellingen van openbaar nut" ; maar een tweede lid stelt : "De Koning kan evenwel, bij gemotiveerd en in Ministerraad overlegd besluit, de toepassing van deze wet geheel of gedeeltelijk uitbreiden tot die personen of bepaalde categorieën ervan".

Een soortgelijke regeling treft men aan in een aantal sociale wetten, bijvoorbeeld in de wet van 9 augustus 1963 tot instelling en organisatie van een regeling voor verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering (artikel 21 en artikel 22, 3°); de wet van 6 juli 1964 op de zondagsrust (artikel 2, 1°, en artikel 3); de wet van 15 juli 1964 betreffende de arbeidsduur in de openbare en particuliere sectors van 's Lands bedrijfsleven (artikel 2, 1°, en artikel 3); de wet van 8 april 1965 tot instelling van de arbeidsreglementen (artikelen 2, 1°, en artikel 3) ; de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende

.../...

de maatschappelijke zekerheid der arbeiders en de artikelen 9 en volgende van het koninklijk uitvoeringsbesluit van 28 november 1969. Andere sociale wetten zijn rechtstreeks van toepassing zowel op overheidspersoneel als op werknemers van particuliere bedrijven, bijvoorbeeld de wet van 12 april 1965 betreffende de bescherming van het loon der werknemers (artikel 1) en het koninklijk besluit nr. 40 van 24 oktober 1967 betreffende de vrouwenarbeid (artikel 1) (1). Er is in de jongste sociale wetgeving stellig een strekking waar te nemen om én voor overheidspersoneel én voor werknemers van particuliere bedrijven gelijke voorzieningen te treffen.

De in artikel 2, § 3, van de wet van 5 december 1968 bedoelde machtiging moge in algemene bewoordingen gesteld zijn, de bedoeling van de wetgever is toch dat er slechts matig gebruik van wordt gemaakt.

a) De memorie van toelichting bij het ontwerp dat de wet van 5 december 1968 geworden is, wijst erop dat in beginsel "voor de toepassing van dit ontwerp niet als werknemers worden beschouwd de personen die in dienst zijn van de Staat, de provincies, de gemeenten, de daaronder ressorterende openbare instellingen en de instellingen van openbaar nut". Zij vervolgt : "De reden van die uitsluiting is dat die personen immers onderworpen zijn aan statutaire en reglementaire bepalingen die slecht passen in het kader van de collectieve arbeidsovereenkomsten" (Gedr. St., Senaat, zitting 1966-1967, nr. 148, blz. 8). Die opmerking

.../...

(1) Zie de commentaar op artikel 1 in het verslag aan de Koning bij dat besluit (Belgisch Staatsblad van 27 oktober 1967).

is overgenomen in het verslag dat de heer VAN ROMPAEY heeft uitgebracht namens de commissie voor de tewerkstelling en de arbeid (Gedr. St., Kamer, zitting 1968-1969, nr. 176/2, blz. 20).

Eigenlijk is een publiekrechtelijk statuut als systeem volkomen onbestaanbaar met het door de wet van 5 december 1968 ingevoerde systeem van collectieve overeenkomsten. Essentieel voor het stelsel van het publiekrechtelijk statuut is, dat de wetgever of de bevoegde administratieve overheid de voor het personeel geldende regelen voor de toekomst eenzijdig kan wijzigen. De wet van 5 december 1968 machtigt de Koning daarentegen alleen om de in een paritair orgaan gesloten overeenkomsten algemeen verbindend te verklaren. Kan de Koning dus besluiten, de vastgestelde bepalingen ten opzichte van derden algemeen verbindend te verklaren, die bepalingen zelf stelt hij niet eenzijdig vast ; integendeel, vooraf moet daaromtrent een akkoord gesloten zijn tussen één of meer werknemersorganisaties en één of meer werkgeversorganisaties of werkgevers. En tot het opheffen van een besluit tot algemeen verbindendverklaring is hij slechts bevoegd voor zover het paritair orgaan, waarin de overeenkomst werd gesloten, zijn instemming betuigd heeft (artikel 34). Wordt het stelsel van de collectieve overeenkomsten, zoals het georganiseerd is door de wet van 5 december 1968, toegepast op een categorie van statuutpersoneel, dan kan dat dus afbreuk betekenen aan de bevoegdheid van de administratieve overheid om de voor dat personeel geldende regelen voor de toekomst eenzijdig te wijzigen. In de plaats van de statuutregeling zou dus een andere regeling komen.

.../...

b) Volgens het verslag dat namens de Kamercommissie voor tewerkstelling en arbeid is uitgebracht, is de noodzaak om de toepassing van de wet tot het personeel van overheidsdiensten uit te breiden gebleken omdat die personeelsleden voor een deel te werk gesteld waren "onder het stelsel van een arbeidsovereenkomst", onder wie sommigen bovendien al geplaatst waren onder het stelsel van collectieve overeenkomsten, gesloten door krachtens de besluitwet van 9 juni 1945 opgerichte paritaire comités. De wetgever heeft verklaard, geen afbreuk te willen doen aan wat hij als "reeds verworven rechten" beschouwde (zie het eerdervermelde gedr. st., blz. 20).

c) Door te stellen dat de regeling van de wet van 5 december 1968 alleen "bij gemotiveerd en in Ministerraad overlegd besluit" tot het personeel van overheidsdiensten kan worden uitgebreid, heeft de wetgever willen voorkomen dat die regeling op te ruime schaal zou worden toegepast.

Als de Regering in de memorie van toelichting bij het onderhavige ontwerp zegt te vermoeden dat voor het personeel in overheidsdienst niet vaak gebruik zal worden gemaakt van artikel 2, § 3, van de wet van 5 december 1968, dan strookt dat met wat de wetgever heeft bedoeld. Voor dat personeel is een eigen regeling inzake onderhandeling met vakbonden dus volkomen verantwoord.

.../...

III. De Regering acht het nodig voor de meeste personeelsleden in overheidsdienst het stelsel van een bij wet of verordening vastgesteld publiekrechtelijk statuut te handhaven. Het onderhavige ontwerp voert dan ook, al stelt het rechtsregelen voor de procedure inzake onderhandeling met vakbonden, een systeem in dat met die statuutregeling overeen te brengen is.

De verplichting van de bestuursoverheid tot onderhandelen met vakbonden wordt op de volgende wijze verzoend met het behoud van haar eenzijdige bevoegdheid tot beslissen :

Het volgen van de door het ontwerp geregelde onderhandelingsprocedure is een rechtsverplichting. Zoals de memorie van toelichting verklaart, is die procedure een substantieel vormvereiste ; administratieve handelingen die zonder die formaliteit tot stand mochten komen, zouden met machtsoverschrijding verricht zijn.

De "conclusies" van de onderhandeling daarentegen hebben geen rechtskracht. Zij hebben slechts een "politiek" karakter, zoals gezegd wordt in de memorie van toelichting : "De consolidatie van de regeling inzake onderhandeling in de overheidssector, de verruiming ervan zelfs, doen geen afbreuk aan de werking van ons politiek regime. De grenzen van de verbintenis der overheden zijn die van hun bevoegdheid ; zij moeten deze in acht nemen".

Meer bepaald moet erop worden gewezen dat het tussen overheid en vakbonden gesloten akkoord uit zichzelf de rechtsverhoudingen niet wijzigt en dat het, in rechte, die overheid zelfs niet bindt. Zo is de door de Regering aangegane verbintenis om met het akkoord strokende beslissingen goed

.../...

te keuren - of om het Parlement te vragen die goed te keuren - een zuiver politieke verbintenis. De verbintenis, aangegaan door andere administratieve overheden die een akkoord hebben gesloten, is van dezelfde aard. Leidt de onderhandelingsprocedure niet tot een akkoord, dan blijven de Regering en de andere administratieve overheden in rechte bevoegd om beslissingen te nemen waarvoor de geraadpleegde vakbonden niet te vinden waren.

Zoals de memorie van toelichting verklaart, heeft het stelsel van het ontwerp het voordeel dat het uit een oogpunt van recht blijft harmoniëren met de beginselen van ons grondwettelijk bestel. Het ontziet de prerogatieven van de wetgever, wie het alleen toekomt zich uit te spreken over de omvang van de begrotingslast (Grondwet, artikel 115), pensioenen toe te kennen (artikel 114), sommige openbare diensten, zoals het onderwijs, te regelen (artikel 17, tweede lid). Tevens ontziet het 's Konings prerogatieven, en ook de prerogatieven van de Ministers, die niet los te maken zijn van hun verantwoordelijkheid. Krachtens de artikelen 29 en 66, tweede lid, van de Grondwet organiseert de Koning het algemeen bestuur en de buitenlandse betrekkingen, benoemt hij de ambtenaren bij hun diensten en bepaalt hij dezer rechten en plichten. In de uitoefening van die bevoegdheid maakt de Koning natuurlijk alle "akten" op onder medeondertekening door een Minister, "die daardoor alleen reeds, ervoor verantwoordelijk wordt" (Grondwet, artikel 64).

Dreigt het in praktijk brengen van het ontworpen stelsel een netelige zaak te zullen worden en zelfs moeilijkheden te zullen opleveren, toch kan het geheel niet onsamenhangend worden genoemd wanneer eenzelfde overheid bevoegd is om met vakbonden te onderhandelen en tevens om de beslissingen

.../...

met betrekking tot het personeel te nemen of aan de Wetgevende Kamers voor te leggen. Er hapert echter wel iets aan het systeem als die beide bevoegdheden bij twee verschillende overheden berusten : een die bevoegd is om met vakbonden te onderhandelen en een akkoord te sluiten, een andere om de beslissing te nemen. Dat heeft zich reeds bij het sluiten van akkoorden inzake sociale programmatie voorgedaan met de meeste maatregelen betreffende het personeel van sommige gedecentraliseerde overheidsdiensten : personeel van een aantal openbare instellingen, van provincies, gemeenten, onderstandscommissies enz. Daarom verklaart het protocol van 29 juli 1969 : "Wat betreft de instellingen van openbaar nut en de ondergeschikte besturen zal de Regering de bevoegde overheden verzoeken op dezelfde wijze op te treden met het oog op een integrale uitvoering van de overeenkomst ten voordele van het personeel waarvan de bezoldiging te hunnen laste is". Soortgelijke formules treft men ook reeds aan in vroegere protocollen van "akkoorden inzake sociale programmatie".

Deze anomalie volgt hieruit dat men enerzijds, in tal van aangelegenheden die het personeel betreffen, niet wil raken aan de autonome beslissingsmacht van de overheden die een deel van de gedecentraliseerde openbare diensten beheren, en dat men anderzijds voor het personeel van de verschillende diensten toch eenvormige maatregelen wil treffen op dat gebied.

IV. Zoals reeds opgemerkt is onder II, machtigt artikel 2, § 3, van de wet van 5 december 1968 de Koning om de toepassing van die wet uit te breiden tot het personeel in overheidsdienst. Dit brengt mede dat de Koning, na de inwerkingtreding van de ontwerp-wet, voor alle in die wet bedoelde personeelscategorieën zou mogen kiezen tussen de daarin voor de overheidsdiensten geregelde onderhandeling met vakbonden, en een

.../...

collectieve overeenkomst volgens de wet van 5 december 1968. Dat de Regering de aparte regeling van het ontwerp uitgewerkt heeft en aan het Parlement ter goedkeuring wil voorleggen, is hierdoor te verklaren dat zij die regeling beter aangepast acht aan de eigen kenmerken en behoeften van de overheidsdiensten. Het is dan ook onlogisch de Koning volledig vrij te laten kiezen tussen de gemeenrechtelijke regeling van de wet van 5 december 1968 en de bijzondere regeling van het ontwerp. Als hem een zodanige bevoegdheid gelaten wordt, kan die wet geheel onwerkzaam worden gemaakt. Die ernstige anomalie kan worden voorkomen door aanvulling van het ontwerp met een bepaling die een beperking legt op de bevoegdheid welke artikel 2, § 3, van de wet van 5 december 1968 aan de Koning verleent.

C.

De meeste artikelen van het ontwerp kennen de Koning zeer ruime bevoegdheden toe. Vele gaan zelfs zover dat zij hem machtigen om te bepalen onder welke "voorwaarden" de ontwerp-regelen toepassing zullen vinden (artikelen 1, 2, 6, 7, 9, 10 en 11). De bepalingen van het ontwerp blijken dan ook in menig opzicht vrij vaag te zijn. Zoals de memorie van toelichting zegt, gaat het slechts om een kaderwet, voor de uitvoering waarvan heel wat besluiten nodig zullen zijn.

Een van de grondbepalingen van het ontwerp, artikel 2, legt aan de administratieve overheden de zeer belangrijke verplichting op om met de vakbonden te onderhandelen alvorens "grondregelingen" uit te vaardigen inzake het personeelsstatuut of "de algemene normen en maatregelen inzake organisatie van het werk en inwendige organisatie van de diensten" vast te stellen ; maar het artikel laat het aan de

.../...

Koning over, op heel wat punten te bepalen hoever deze verplichting reikt. Een aantal besluiten zullen daarvoor nodig zijn, vooral voor het bepalen van de "grondregelingen". Het valt dadelijk op dat het systeem vrij ingewikkeld is en dat de toepassing heel wat werk zal meebrengen voor de administratieve overheden en hun diensten.

In de teksten welke hij hierna in overweging geeft, tracht de Raad van State de bepalingen duidelijker te stellen. Helemaal is hij daarin niet geslaagd, omdat hij geen afbreuk mag doen aan de prerogatieven van Regering en Parlement wat de grond van het ontwerp betreft.

OPMERKINGEN BETREFFENDE HOOFDSTUK I.

Artikel 1.

Algemene opmerkingen.

I. Het door het ontwerp ingevoerde stelsel van "betrekkingen met de vakbonden" zal niet van rechtswege toepassing vinden op alle in de wet genoemde categorieën van personeelsleden, maar alleen op die welke de Koning aanwijst. Er moet dus een onderscheid worden gemaakt tussen de werkingssfeer van de wet en die van het stelsel zoals zij door de Koning zal zijn afgebakend. Het stelsel van het ontwerp bestaat ook reeds in de wet van 3 juli 1967 betreffende de schadevergoeding voor arbeidsongevallen op de weg naar en van het werk en voor beroepsziekten in de overheidssector.

..../...

II. Artikel 1 bepaalt de werkingssfeer van de wet.

Paragraaf 1 doet dat op een positieve wijze ; het doelt op uiterst omvangrijke categorieën van personeelsleden.

De §§ 2 en 3 brengen verduidelijkingen in negatieve zin door het formuleren van uitzonderingen op § 1. Paragraaf 2 noemt de rechtsentiteiten waarvan alle personeelsleden buiten de wet worden gehouden. Paragraaf 3 daarentegen geeft een opsomming van categorieën van personeelsleden die behoren tot rechtsentiteiten waarvan andere personeels-categorieën aan de wet onderworpen blijven.

Opmerkingen betreffende de §§ 1 en 3.

Er bestaat een nauw verband tussen § 1 en § 3, die op negatieve wijze de strekking van § 1, 1°, verduidelijkt en een aantal uitzonderingen op deze laatste bepaling formuleert. Het ware dan ook logischer de volgorde van § 2 en § 3 van artikel 1 om te keren.

A.

Artikel 1, § 1, van het ontwerp begint als volgt : "De bij deze wet ingestelde regeling wordt door de Koning van toepassing verklaard, onder de voorwaarden en binnen de perken die Hij vaststelt, op ...".

.../...

I. Voor de redactie van artikel 1 van het ontwerp is de Regering uitgegaan van artikel 1 van de reeds genoemde wet van 3 juli 1967.

In het belang van de nauwkeurigheid werke men, zoals in dat wetsartikel, ook in het ontwerp met de term "leden van het personeel".

II. Volgens de gemachtigden van de Minister van het Openbaar Ambt betekenen de woorden "onder de voorwaarden... die hij vaststelt", dat de Koning, als hij de door de wet ingestelde regeling op een bepaalde categorie van personeelsleden toepasselijk verklaart, hun bijzondere verplichtingen inzake vakbondsactiviteit kan opleggen als de aard van hun ambt dit wettigt. Bepalingen met een zodanige strekking staan thans in het koninklijk besluit van 20 juni 1955 houdende syndicaal statuut van het personeel der openbare diensten (artikelen 1, 6°, en 3, betreffende de militaire werklieden), in het koninklijk besluit van 21 februari 1956 houdende syndicaal statuut van de gerechtelijke officieren en agenten bij de parketten (artikel 1, § 1, 3°), en in het koninklijk besluit van 7 december 1962 houdende syndicaal statuut van het personeel der griffies en der parketten en van de vaste afgevaardigden ter kinderbescherming (artikel 2, § 1, 3°).

De woorden "binnen de perken die hij vaststelt" wijzen erop dat de Koning niet verplicht is de door de wet ingestelde regeling op alle daarin bedoelde categorieën van personeelsleden toepasselijk te verklaren. Nochtans moet de Koning, krachtens het algemeen beginsel dat de Belgen

.../...

gelijk zijn voor de wet (artikel 6 van de Grondwet),uitsluitend op objectieve gegevens steunen wanneer hij beslist de ontwerp-regeling al dan niet op een bepaalde personeelscategorie toepasselijk te verklaren.

Als de woorden "geheel of gedeeltelijk" uit artikel 2, § 3, van de wet van 5 december 1968 niet in artikel 1 van het ontwerp worden opgenomen, zal de Koning alleen bevoegd zijn om de ontwerp-regeling in haar geheel al dan niet op een personeelscategorie toepasselijk te verklaren : het is hem dan niet mogelijk sommige bepalingen van de wet op een bepaalde categorie van personeelsleden toepasselijk te verklaren en zich tegelijkertijd te onthouden van dergelijke verklaring te doen omtrent de andere bepalingen ten opzichte van dezelfde categorie van personeelsleden.

B.

Onder voorbehoud van de beperkingen welke § 3 erop legt, breidt § 1, 1°, de werkingssfeer van de ontwerp-wet uit tot de leden van het personeel der "Rijksbesturen en andere Rijksdiensten".

Al beperkt de ontwerp-wet zich, zoals hiervoren is opgemerkt, tot het invoeren van een regeling inzake "betrekkingen met de vakbonden", en al laat zij het aan de Koning over de personeelscategorieën aan te wijzen welke onder die regeling zullen vallen, en dus de werkingssfeer van die regeling te bepalen, toch blijft het volstrekt nodig de werkingssfeer van de wet zelf nauwkeurig af te bakenen wil men moeilijkheden

.../...

in verband met de omvang van de aan de Koning verleende bevoegdheden uit de weg gaan en onzekerheid vermijden wat de toestand van sommige categorieën van het overheidspersoneel betreft.

I. De term "andere rijksdiensten" kan onder meer doelen op de onderwijsinrichtingen. Het verdient echter aanbeveling deze uitdrukkelijk te vermelden, zoals de wetgever nodig heeft geacht te doen in artikel 1, 1°, van de reeds genoemde wet van 3 juli 1967.

II. Paragraaf 3, 2°, bepaalt dat niet onder toepassing van de wet vallen "de leden van de rechterlijke macht".

Naar de gemachtigden van de Minister van het Openbaar Ambt hebben verklaard, doelt de Regering op de magistraten van de rechterlijke orde, ongeacht of zij lid zijn van de hoven en rechtbanken of van het daarbij ingestelde openbaar ministerie, alsook op de griffiers bedoeld in de artikelen 157 tot 176 en 260 tot 269 van het Gerechtelijk Wetboek. Het ware verkieslijk, overeenkomstig dat wetboek te werken met de termen "magistraten en griffiers van de rechterlijke orde".

De memorie van toelichting zegt dat "(de) uitsluiting (bedoeld in § 3, 2°) geen betrekking heeft op het hulppersoneel van de magistratuur". Naar aan de Raad van State is verklaard, bestaat dat personeel, dat dus wel onder de ontwerpwet zal vallen, uit het "griffiepersoneel" (Gerechtelijk Wetboek, artikelen 177-181 en 270-272), uit het "personeel van de parketten" (artikelen 182-185 en 273-284) en uit de "attaché's in de dienst voor documentatie en overeenstemming der teksten bij het Hof van Cassatie" (artikelen 136 en 285).

.../...

Tot dat personeel behoren ook : de gerechtelijke officieren en agenten bij de parketten (wet van 7 april 1919), de probatieassistenten (wet van 29 juni 1964 betreffende de opschorting, het uitstel en de probatie, artikel 9) en de vaste afgevaardigden bij de jeugdbescherming (wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming, artikel 64).

Om te voorkomen dat de term "andere rijksdiensten" te eng wordt geïnterpreteerd - waardoor de hiervoren genoemde personeelscategorieën ten onrechte aan de ontwerp-wet zouden worden onttrokken -, zou de in het ontwerp gebruikte term moeten worden aangevuld met de woorden "met inbegrip van de diensten die de rechterlijke macht ter zijde staan".

III. Paragraaf 3, 1°, houdt "het personeel van de diensten welke onder de wetgevende macht ressorteren" buiten de werkingssfeer van de wet. Naar de gemachtigden van de Minister van het Openbaar Ambt hebben verklaard, worden hiermede bedoeld de leden en het personeel van het Rekenhof en ook het personeel van de diensten van de Kamer en Senaat.

De formulering van § 3, 1°, is reeds eerder gebruikt, onder meer in artikel 2 van het koninklijk besluit van 22 juli 1964 houdende bezoldigingsregeling van het personeel der Ministeries. Toch kan zij moeilijkheden opleveren bij de interpretatie : al is het Rekenhof een "emanatie van de Kamer van Volksvertegenwoordigers" en al wordt het -wat zijn inrichting betreft - door de rechtsleer geacht aan de wetgevende macht verbonden te zijn, het blijft denkbaar dat dit Hof, waarvan de bevoegdheid in de Grondwet zelf is geregeld, niet voetstoots tot de onder die macht ressorterende "diensten" gerekend wordt. De Raad van State stelt hierna dan ook een nauwkeuriger tekst voor.

.../...

Tot dat personeel behoren ook : de gerechtelijke officieren en agenten bij de parketten (wet van 7 april 1919), de probatieassistenten (wet van 29 juni 1964 betreffende de opschorting, het uitstel en de probatie, artikel 9) en de vaste afgevaardigden bij de jeugdbescherming (wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming, artikel 64).

Om te voorkomen dat de term "andere rijksdiensten" te eng wordt geïnterpreteerd - waardoor de hiervoren genoemde personeelscategorieën ten onrechte aan de ontwerp-wet zouden worden onttrokken -, zou de in het ontwerp gebruikte term moeten worden aangevuld met de woorden "met inbegrip van de diensten die de rechterlijke macht ter zijde staan".

III. Paragraaf 3, 1°, houdt "het personeel van de diensten welke onder de wetgevende macht ressorteren" buiten de werkingssfeer van de wet. Naar de gemachtigden van de Minister van het Openbaar Ambt hebben verklaard, worden hiermede bedoeld de leden en het personeel van het Rekenhof en ook het personeel van de diensten van de Kamer en Senaat.

De formulering van § 3, 1°, is reeds eerder gebruikt, onder meer in artikel 2 van het koninklijk besluit van 22 juli 1964 houdende bezoldigingsregeling van het personeel der Ministeries. Toch kan zij moeilijkheden opleveren bij de interpretatie : al is het Rekenhof een "emanatie van de Kamer van Volksvertegenwoordigers" en al wordt het -wat zijn inrichting betreft - door de rechtsleer geacht aan de wetgevende macht verbonden te zijn, het blijft denkbaar dat dit Hof, waarvan de bevoegdheid in de Grondwet zelf is geregeld, niet voetstoots tot de onder die macht ressorterende "diensten" gerekend wordt. De Raad van State stelt hierna dan ook een nauwkeuriger tekst voor.

.../...

IV. Paragraaf 3, 2°, sluit ook de "leden van de Raad van State" uit. Volgens de wet van 23 december 1946 (artikel 28) zijn alleen lid van de Raad van State : de eerste voorzitter, de voorzitter en de staatsraden. Daar de Regering ook de assessoren, de leden van het auditoraat, de leden van het coördinatiebureau en de griffiers buiten de werkingssfeer van de wet wil houden, gebruike men de woorden "ambtsdragers bij de Raad van State" waarmede, onder meer in de wet van 5 april 1955 betreffende de wedden, de onderscheiden genoemde categorieën worden aangewezen.

Daarentegen vallen de "beambten" van de Raad van State, bedoeld in artikel 41 van de wet van 23 december 1946, onder de term "leden van het personeel ... van de andere rijksdiensten", die voorkomt in § 1, 1°.

C.

Paragraaf 1, 2°, vermeldt "de instellingen van openbaar nut". De wet van 16 maart 1954 en vele latere wetten gebruiken die term, zonder nochtans de betekenis te omschrijven. Zodoende hebben zij echter impliciet een rechtsbegrip bekrachtigd dat ongetwijfeld voor interpretatie vatbaar is maar dat 's Konings bevoegdheden beperkt : het is zaak van hoven en rechtbanken en van de Raad van State

.../...

uit te maken of de Koning al dan niet terecht een bepaalde instelling als instelling van openbaar nut heeft erkend (1).

Ter voorkoming van de moeilijkheden die het begrip "instelling van openbaar nut" bij de interpretatie blijft opleveren, verdient het aanbeveling dat de Koning concreet zegt op welke instellingen van openbaar nut hij de ontwerpregeling toepasselijk wil verklaren.

D.

De tekst onder 3° vermeldt de provincies, gemeenten en eraan ondergeschikte openbare instellingen. Polders en wateringen hebben slechts een heel kleine personeelsbezetting, Toch dienen Regering en Parlement na te gaan of ze niet vermeld hoeven te worden ; het lijkt rationeel, er één groep van te maken met provincies en gemeenten .

.../...

---

(1) Advies van de Raad van State, afdeling wetgeving :

- over het ontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het koninklijk besluit van 18 december 1957 tot wijziging en aanvulling, in uitvoering van de wet van 12 maart 1957 houdende sommige bepalingen op financieel, economisch en sociaal gebied, van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut (Belgisch Staatsblad van 25 december 1957) ;
- over het ontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het koninklijk besluit nr. 88 van 11 november 1967 tot wijziging en aanvulling van die wet van 16 maart 1954 (Belgisch Staatsblad van 14 november 1967).

E.

. Onder 4° is sprake van "verenigingen van gemeenten". De memorie van toelichting wijst erop dat daarmee niet alleen worden bedoeld de verenigingen, opgericht krachtens de wet van 1 maart 1922 waarvan het eigenlijke doel is "de vereniging van gemeenten tot nut van het algemeen" te organiseren, maar ook de verenigingen die opgericht zijn krachtens andere wetten met een ander doel. De memorie noemt een aantal van die wetten.

Het spreekt van zelf dat, als er in de tekst geen beperking staat, de term slaat op alle verenigingen van gemeenten, ongeacht de wet krachtens welke ze zijn opgericht. Mocht de Regering interpretatiemoeilijkheden vrezen, dan zou het nuttig kunnen zijn die verduidelijking in de wettekst zelf op te nemen.

Opmerkingen betreffende § 2.

I. Dat onder 1° de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen wordt uitgesloten, is hierdoor te verantwoorden dat voor de vaststelling van haar personeelsstatuut een bijzondere regeling is gesteld door artikel 13 van de wet van 23 juli 1926, thans gewijzigd bij de wet van 21 april 1965.

De wet van 16 maart 1954 is tot de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen uitgebreid, maar met dien verstande dat de "paritaire commissie" bevoegd blijft voor het vaststellen van het statuut van het personeel van die maatschappij (artikel 11, derde lid, van de genoemde wet,

.../...

gewijzigd bij het koninklijk besluit van 18 december 1957 ; artikel 11, § 4, van dezelfde wet, later gewijzigd bij het koninklijk besluit nr. 4 van 18 april 1967 ; aanvullingsbepaling in artikel 13, vierde lid, van de wet van 23 juli 1926 ingevoegd bij artikel 3 van het koninklijk besluit nr. 89 van 11 november 1967).

II. Artikel 2, § 2, 2°, sluit ook de Nationale Maatschappij van Buurtspoorwegen uit.

Artikel 2 van de wet van 20 juli 1927 had in de statuten van die maatschappij een artikel 39 ingevoegd hetwelk, naar het voorbeeld van artikel 13 van de wet van 23 juli 1926, een paritair comité instelde dat bevoegd was om het personeelsstatuut vast te stellen en te wijzigen.

Het koninklijk besluit van 18 december 1957 heeft de Nationale Maatschappij van Buurtspoorwegen toegevoegd aan de lijst van instellingen van openbaar nut, vermeld in artikel 1 van de wet van 16 maart 1954. Het voegt, wat die maatschappij betreft, geen bepaling in als die van het nieuwe artikel 11, derde lid, van de wet van 16 maart 1954, hetwelk de bevoegdheid van het paritair comité van de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen uitdrukkelijk heeft gehandhaafd. Krachtens de oorspronkelijke tekst van artikel 17, § 1, tweede lid, van de wet van 16 maart 1954 was nochtans voor de toepassing van die wet op de Nationale Maatschappij van Buurtspoorwegen een statuutwijziging in de gewone vorm vereist (Raad van State, 28 juli 1967, MASQUELIER, nr. 12.538, VIe, Verzameling, blz. 847, met advies van substituut-auditeur-generaal LIGOT, R.J.D.A., 1968 , blz. 101).

.../...

Artikel 12 van het koninklijk besluit nr. 4 van 18 april 1967 heeft artikel 17 van de wet van 16 maart 1954 gewijzigd. Het nieuwe eerste lid van dat artikel stelt : "De bepalingen van de statuten der in artikel 1 vermelde organismen, die met de bepalingen van deze wet in strijd zijn of daarmee niet overeenstemmen, houden op uitwerking te hebben". Door deze nieuwe bepaling kwam artikel 39 van de statuten van de Nationale Maatschappij van Buurtspoorwegen te vervallen inzover het aan het paritair comité bevoegdheid verleende om het personeelsstatuut vast te stellen en te wijzigen. Volgens de gemachtigden van de Minister van het Openbaar Ambt is het aan een vergissing te wijten dat het koninklijk besluit nr. 4 van 18 april 1967 in de wet van 16 maart 1954 een artikel 17, nieuw eerste lid, heeft ingevoegd dat in de meest algemene bewoordingen is gesteld en geen uitzondering maakt voor artikel 39 van de statuten van de Nationale Maatschappij van Buurtspoorwegen.

Wil de Regering dat de uitsluiting van deze maatschappij werkelijk verantwoord is zoals zij het bedoelt, dan dient zij het ontwerp aan te vullen met een bepaling die het hele artikel 39 opnieuw in werking stelt.

III. Paragraaf 2, 4°, stelt buiten de toepassing van de ontwerp-wet : "de instellingen van openbaar nut en de verenigingen van gemeenten waarop de wet van 20 september 1948 houdende inrichting van het bedrijfsleven van toepassing is".

Volgens de gemachtigden van de Minister van het Openbaar Ambt heeft deze bepaling tot doel, de mogelijkheid uit te sluiten om de ontwerp-regeling toepasselijk te verklaren op sommige instellingen van openbaar nut en verenigingen

.../...

van gemeenten die wegens de aard van hun werkzaamheden menen te moeten optreden als particuliere ondernemingen en die onder meer een ondernemingsraad hebben ingesteld op grond van de wet van 20 september 1948.

De formule van het ontwerp is ontleend aan de memorie van toelichting van het "ontwerp van wet houdende syndicaal statuut van het personeel van de provincies, de gemeenten en de onder de provincies en gemeenten ressorterende publiekrechtelijke personen en de verenigingen van gemeenten zonder deelneming van particulieren of van vennootschappen", (gedr. st., Senaat, zitting 1958-1959, nr. 131, blz. 2) en aan de tekst welke de Senaatscommissie voor binnenlandse zaken heeft voorgesteld voor dat ontwerp (gedr. st., Senaat, zitting 1958-1959, nr. 229, blz. 6 e.v.) (1).

De gemachtigden van de Minister van het Openbaar Ambt verklaren dat de Regering, zonder vooruit te lopen op een eventuele wijziging waardoor de wet van 20 september 1948 een ruimere toepassing zou vinden op de instellingen van openbaar nut en de verenigingen van gemeenten met een werkzaamheid van economische aard, uitgaat van een feitelijke toestand, namelijk het geval dat een ondernemingsraad is opgericht op grond van artikel 14 van die wet, thans gewijzigd bij de wet van 28 januari 1963. De bedoeling van de Regering zou dan ook beter tot uiting komen in de volgende formule : "4° instellingen van openbaar nut en de verenigingen van gemeenten waar, op de dag dat deze wet in werking treedt, een ondernemingsraad bestaat die opgericht is krachtens artikel 14 van de wet van 20 september 1948 houdende organisatie van het bedrijfsleven".

.../...

(1) Zie ook de opmerkingen in de memorie van toelichting van een vroeger wetsontwerp met dezelfde strekking (gedr.st., Kamer, zitting 1955-1956, nr. 524/1, blz. 3) en in het verslag over dat ontwerp, namens de Kamercommissie voor binnenlandse zaken uitgebracht door de heer BRACOPS (gedr.st., nr. 524/8, blz. 3-4).

Anderzijds zijn de voornaamste bepalingen van het ontwerp die welke een onderhandelingsprocedure invoeren, dit is een procedure die samengaat, niet met het oprichten van bedrijfsraden maar met het oprichten van paritaire comités. De Regering overwege derhalve of de bepaling onder 4° niet beter als volgt kan luiden : "4° instellingen van openbaar nut en verenigingen van gemeenten waar, op de dag dat deze wet in werking treedt, een paritair comité bevoegd verklaard is op grond van de besluitwet van 9 juni 1945 tot vaststelling van het statuut der paritaire comités of van de wet van 5 december 1968 betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités". De Regering dient toe te zien dat de regeling voor het personeel van elke instelling van openbaar nut of vereniging van gemeenten duidelijk wordt omschreven en de wets- en verordenings-bepalingen in acht neemt. Ook is het zaak van wetgever en Regering de onderscheiden werkingssferen van de regelingen welke zij instellen, scherp af te bakenen.

*
* *

Een opschrift dat de strekking van de ontwerp-wet juister zou weergeven is het volgende :

"Wet tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel".

Met inachtneming van hetgeen hiervoren is opgemerkt, kan artikel 1 als volgt worden geredigeerd :

.../...

"Artikel 1.-

§ 1. De bij deze wet ingestelde regeling kan door de Koning, onder de voorwaarden en binnen de grenzen welke hij vaststelt, toepasselijk verklaard worden op leden van het personeel van :

1° Rijksbesturen en andere Rijksdiensten, met inbegrip van onderwijsinrichtingen en van diensten die de rechterlijke macht ter zijde staan ;

2° instellingen van openbaar nut ;

3° provincies, gemeenten en eraan ondergeschikte openbare instellingen (polders en wateringen) ;

4° verenigingen van gemeenten.

§ 2 (§ 3 van het ontwerp). De door deze wet ingestelde regeling kan niet toepasselijk verklaard worden op :

1° personeel van de diensten van de Kamer van Volksvertegenwoordigers en van de Senaat, en leden en personeel van het Rekenhof ;

2° magistraten en griffiers van de rechterlijke orde ;

3° ambtsdragers bij de Raad van State ;

4° leden van de krijgsmacht ;

5° leden van het onderwijzend personeel van Rijksuniversiteiten, Rijksuniversitaire centra en het Rijkslandbouwinstituut te Gembloux ;

6° personeelsleden van de buitendiensten van de Veiligheid van de Staat ;

7° ambtenaren die voor de veiligheid van de Staat op het gebied van de kernenergie hebben te waken en uitvoeringspersoneel dat hun terzijde staat.

.../...

§ 3 (§ 2 van het ontwerp). Deze regeling kan evenmin toepasselijk verklaard worden op leden van het personeel van :

1° de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen ;

2° de Nationale Maatschappij van Buurtspoorwegen ;

3° instellingen van openbaar nut, ingedeeld bij categorie C door de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut, gewijzigd bij het koninklijk besluit nr. 88 van 11 november 1967 ;

4° instellingen van openbaar nut en verenigingen van gemeenten waarop ... (zie de opmerking over deze bepaling)".

OPMERKINGEN BETREFFENDE HOOFDSTUK II "ONDERHANDELING".

Artikel 2.

Dit artikel is als volgt geredigeerd :

"Artikel 2.-

Onder de voorwaarden bepaald door de Koning, wordt in een onderhandelingscomité onderhandeld over :

1° de grondregelingen inzake :
   a) het administratief statuut ;
   b) de bezoldigingsregeling ;
   c) de pensioenregeling ;
   d) de arbeidsduur en de verlofregeling ;
   e) de betrekkingen met de vakbonden ;

2° de algemene normen en maatregelen inzake organisatie van het werk en inwendige organisatie van de diensten".

.../...

I. De memorie van toelichting verklaart, en de Raad van State heeft er van zijn kant al op gewezen, dat de onderhandelingsprocedure een substantieel vormvereiste is voor de geldigheid van beslissingen van administratieve overheden. Uit de redactie zou dan ook duidelijker moeten blijken dat de tekst aan de bevoegde overheid een verplichting oplegt.

Anderzijds hebben de gemachtigden van de Minister van het Openbaar Ambt desgevraagd verklaard dat, ondanks de term "regeling", de verplichting tot vooraf onderhandelen ook geldt voor sommige aangelegenheden die bij de wet moeten worden geregeld, zoals de pensioenen ten laste van de Staatskas (Grondwet, artikel 114). Mocht vóór de totstandkoming van een wet geen onderhandelingsprocedure hebben plaatsgehad, dan zou op dat verzuim geen rechtssanctie staan. Dat is ook thans het geval wanneer een wetsontwerp niet voor advies aan een syndicale raad van advies is voorgelegd. Dat er geen rechtssanctie is, neemt echter niet weg dat de verplichting blijft bestaan om aan die raad de tot zijn bevoegdheid behorende zaken voor te leggen die in een wetsontwerp moeten uitmonden. De Raad van State moge in dat opzicht verwijzen naar zijn vroeger advies over het ontwerp dat het koninklijk besluit van 20 juni 1955 houdende syndicaal statuut van het personeel der openbare diensten geworden is (Belgisch Staatsblad van 22 juni 1955). In het onderhavige ontwerp dient de tekst zo te worden geredigeerd, dat uitdrukkelijk melding wordt gemaakt van de wetsontwerpen, en dan liefst in een afzonderlijke bepaling. Een voordeel zal bovendien zijn, dat duidelijk uitkomt dat hier geen wetsvoorstellen worden bedoeld. De gemachtigden van de Minister hebben dit bevestigd.

.../...

II. Volgens de gemachtigden van de Minister van het Openbaar Ambt brengt het opnemen van de woorden "onder de voorwaarden bepaald door de Koning" mede, dat de Koning gemachtigd wordt om van de verplichting tot onderhandelen te ontslaan in de gevallen en vooral in de spoedgevallen welke hij kan bepalen. Dit is zo belangrijk dat het in de tekst zelf van artikel 2 zou moeten worden verwoord.

Bovendien verklaart de memorie van toelichting dat de Koning bevoegd is om te bepalen welke "reglementeringen" voor de toepassing van het artikel als "basisreglementeringen" (: in de tekst "grondregelingen") moeten worden beschouwd, en dat hij dit zal doen in een opsomming. Deze zo belangrijke machtiging zou eveneens uitdrukkelijk moeten worden verleend.

Voorts zal aan de besluiten zelf tot vaststelling van de "grondregelingen", overeenkomstig de geest van de ontwerp-wet, de onderhandelingsprocedure voorafgaan. Uit de memorie van toelichting blijkt dat het in de bedoeling van de Regering ligt, zodra de ontwerp-wet van kracht wordt een besluit uit te vaardigen dat het karakter van "grondregeling" in de zin van artikel 2 verleent aan besluiten die ertoe zullen strekken een concrete omschrijving te geven van hetgeen in de grondregelingen wordt behandeld. Regering en wetgever dienen te oordelen of de verplichting tot onderhandelen alvorens zodanige besluiten worden vastgesteld, niet veeleer in de wet zelf moet worden opgelegd.

.../...

III. Aangezien artikel 2 aan de overheid een verplichting oplegt, eisen de rechtszekerheid en de correcte toepassing van de wet dat de omvang van die verplichting zo nauwkeurig mogelijk wordt omschreven.

Artikel 2, 1°, maakt geen gewag van het sociaal statuut omdat de voorzieningen van een zodanig statuut worden geacht, naar gelang van het geval te ressorteren onder het administratief statuut, de bezoldigingsregeling, de pensioenregeling of de regeling inzake betrekkingen met de vakbonden. Als de Regering het nuttig acht uitdrukkelijk melding te maken van de "verlofregeling", die nochtans een onderdeel van het administratief statuut is, moet die regeling in de volgende vorm vermeld worden : "het administratief statuut, met inbegrip van de vakantie- en verlofregeling".

Artikel 2, 2°, spreekt van de "algemene normen en maatregelen inzake organisatie van het werk en inwendige organisatie van de diensten".

Volgens de memorie van toelichting en volgens de gemachtigden van de Minister van het Openbaar Ambt zijn de hier bedoelde "algemene normen en maatregelen" betreffende de "inwendige organisatie van de diensten" die welke, indien daartoe grond bestaat, zullen worden goedgekeurd met het oog op de latere vaststelling van de personeelsformaties. Die "algemene normen en maatregelen" kunnen juridisch verschillen naar gelang van het geval : het kunnen nu eens verordeningsbepalingen zijn die op straffe van machtsoverschrijding moeten worden nagekomen, dan weer algemene maatregelen van inwendige orde die slechts gelden als bestuurs- en begrotingsmaatregelen, of ook nog gewone algemene richtlijnen zonder dwingend karakter. Op te merken valt dat

.../ ...

voor die aan het vaststellen van de personeelsformaties voorafgaande maatregelen weliswaar de onderhandelingsprocedure geldt maar dat voor beslissingen die deze vaststelling vorm geven, de in artikel 7 van het ontwerp voorgeschreven overlegprocedure moet worden gevolgd.

Het verdient aanbeveling de "arbeidsduur" te koppelen aan de daar nauw bij aansluitende "organisatie van het werk". Die term moet,bij gebreke van een andersluidende toelichting, bovendien worden verstaan in de zin die hij thans heeft in artikel 6, 2°, van het koninklijk besluit van 20 juni 1955 (1). Volgens de gemachtigden van de Minister van het Openbaar Ambt zullen de "algemene normen en maatregelen" "inzake organisatie van het werk" en inzake "arbeidsduur" ten slotte ook kunnen vallen onder een van de drie hiervoren vermelde soorten van maatregelen.

Gelet op de aan de Raad verstrekte nadere uitleg zou artikel 2 nauwkeuriger moeten worden geredigeerd. Overigens zouden de bepalingen uiteen moeten worden gehouden, naar gelang van de aard van de maatregelen.

De Raad van State stelt de volgende tekst voor :

"Artikel 2.-

§ 1. Behoudens in spoedgevallen en in de andere gevallen welke de Koning bepaalt, kunnen de bevoegde administratieve overheden niet dan na onderhandeling met de representatieve vakorganisaties in de daartoe opgerichte comités vaststellen :

.../...

(1) Advies van de Raad van State (Belgisch Staatsblad van 22 juni 1955).

1° grondregelingen ter zake van :
   a) het administratief statuut, met inbegrip van de vakantie- en verlofregeling ;
   b) de bezoldigingsregeling ;
   c) de pensioenregeling ;
   d) de betrekkingen met de vakorganisaties ;

2° verordeningsbepalingen welke zij uitvaardigen met het oog op de latere vaststelling van de personeelsformaties, of inzake arbeidsduur en organisatie van het werk.

De Koning wijst de grondregelingen aan, met opgaaf, hetzij van de daarin behandelde stof, hetzij van de daarin opgenomen bepalingen. (Aan de daartoe vast te stellen besluiten gaan de in dit artikel voorgeschreven onderhandelingen vooraf).

Evenzo moet vooraf worden onderhandeld over algemene maatregelen van inwendige orde en over algemene richtlijnen betreffende een van de aangelegenheden bedoeld in het eerste lid, 2°.

§ 2. Vooraleer wetsontwerpen betreffende een van de in § 1 bedoelde aangelegenheden worden ingediend, wordt ook onderhandeld overeenkomstig deze bepaling.

§ 3. De Koning bepaalt de nadere regelen voor de onderhandelingsprocedure".

.../...

Artikel 3.

Dit artikel gelast de Koning "op het algemeen vlak" drie comités op te richten en bepaalt hun onderscheiden bevoegdheid. Duidelijkheidshalve zou elk van die comités een naam moeten krijgen.

Het artikel kan als volgt worden geredigeerd :

"Artikel 3.-

§ 1. De Koning richt de volgende comités op :

1° het comité voor de nationale overheidsdiensten.

Dit comité is bevoegd voor zaken die uitsluitend op het personeel van Rijksbesturen, van andere Rijksdiensten of van instellingen van openbaar nut betrekking hebben;

2° het comité voor de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten.

Dit comité is bevoegd voor zaken die uitsluitend op het personeel van provincies, gemeenten, eraan ondergeschikte openbare instellingen (polders en wateringen) (1), of verenigingen van gemeenten betrekking hebben ;

3° het gemeenschappelijk comité voor alle overheidsdiensten. Dit comité is bevoegd voor zaken die zowel op de onder 1° als op de onder 2° bedoelde personeelsleden betrekking hebben.

.../...

(1) Zie de opmerking betreffende artikel 1, § 1, 3°.

Het treedt bovendien in de plaats van de Nationale Arbeidsraad in alle gevallen waarin de geldende bepalingen het advies of een voorstel van die Raad behoeven voor zaken die uitsluitend betrekking hebben op het personeel van de overheidsdiensten waarop de door deze wet ingestelde regeling toepasselijk verklaard is.

§ 2. Het krachtens § 1, 1°, ingestelde algemeen comité is echter alleen bevoegd indien de te behandelen zaken betrekking hebben op personeel van twee of meer nationale overheidsdiensten waarvoor twee of meer bijzondere comités zijn opgericht krachtens artikel 4.

Het krachtens § 1, 2°, ingestelde algemeen comité is echter alleen bevoegd indien de te behandelen zaken betrekking hebben op personeel van twee of meer regionale of plaatselijke overheidsdiensten waarvoor twee of meer bijzondere comités zijn opgericht krachtens artikel 4".

Artikel 4.

Artikel 4 schrijft voor dat bijzondere onderhandelingscomités voor een of meer overheidsdiensten worden ingesteld.

De tweede volzin van § 2 luidt : "De in § 1, 2°, letter b, bedoelde comités dekken in beginsel een geheel van gemeenten en van instellingen van openbaar nut (lees : openbare instellingen) die eraan zijn onderworpen".

.../...

Die tekst geeft alleen een voornemen te kennen en is dus juridisch overbodig. Als de ontwerp-wet volgens de Regering slechts voor bepaalde uitzonderingsgevallen dient te voorzien in de oprichting van een onderhandelingscomité voor één enkele gemeente, dient de wet zelf die gevallen te bepalen.

Artikel 4, § 3, omschrijft de bevoegdheden van de bijzondere comités als volgt :

"§ 3. Ieder in § 1 bedoeld comité is bevoegd voor de kwesties welke het personeel van zijn gebied aanbelangen met uitsluiting van die welke reeds aan de onderhandeling in de bij artikel 3 bedoelde comités zijn onderworpen". Het laatste zinsdeel bedoelt aan de bevoegdheid van de bijzondere comités die zaken te onttrekken waaraan de afgevaardigden van overheid of van vakbonden gemeend hebben een algemener karakter te moeten toeschrijven dan zij oorspronkelijk hadden, en welke een van die afvaardigingen dan ook voor een van de algemene comités heeft kunnen brengen.

Artikel 4 zou als volgt kunnen worden geredigeerd :

"Artikel 4.-

§ 1. De Koning richt de volgende bijzondere comités op :

1° sectorcomités voor Rijksbesturen, andere Rijksdiensten, en instellingen van openbaar nut.

.../...

Die comités zijn ten hoogste vijfentwintig in getal;

2° comités :

a) voor provincies ;

b) voor gemeenten en eraan ondergeschikte openbare instellingen ;

c) voor polders en wateringen (1) ;

d) voor verenigingen van gemeenten.

§ 2. De Koning bepaalt de bevoegdheid van elk bijzonder comité en wijst de overheidsdienst of -diensten aan die eronder ressorteren.

... (2).

§ 3. Elk bijzonder comité neemt kennis van de zaken die uitsluitend betrekking hebben op personeel van de dienst of diensten waarvoor het is ingesteld.

Het kan echter geen kennis nemen van zaken die op grond van artikel 3 bij een van de algemene comités aanhangig zijn gemaakt".

Artikel 5.

Algemene opmerkingen.

A.

Dit artikel bevat bepalingen over verschillende onderwerpen. Paragraaf 1, eerste volzin, verleent in algemene bewoordingen aan de Koning bevoegdheid voor het bepalen van

.../...

(1) Zie opmerking C betreffende artikel 1, § 1, van het ontwerp.
(2) Zie de opmerking bij § 2, tweede volzin, van artikel 2 van het ontwerp.

"de samenstelling en de werking van de onderhandelingscomités". Het artikel formuleert echter een aantal regelen voor de samenstelling van die comités, die volgens de Regering door de wetgever zelf moeten worden vastgesteld ; § 1, tweede volzin, bevat bepalingen betreffende de overheidsafgevaardigden ; § 2, eerste lid, en § 3 betreffen de vakbondsafgevaardigden. Paragraaf 2, tweede tot vijfde lid, stelt regelen met betrekking tot het representatief karakter van de vakorganisaties. Paragraaf 4 ten slotte bepaalt op welke wijze de "conclusies van iedere onderhandeling" worden geconstateerd. Voor de overzichtelijkheid wijde men aan die bepalingen verschillende artikelen ; ook al vertonen zij enig onderling verband, zij regelen toch verschillende aangelegenheden.

B.

Luidens artikel 5, § 2, van het ontwerp moet een vakorganisatie, wil zij als representatief worden beschouwd, een aantal bijdrageplichtige leden tellen die ten minste 10 t.h. vertegenwoordigen van het personeel uit de diensten die, naar gelang van het geval, onder het algemeen comité voor de nationale overheidsdiensten dan wel onder het algemeen comité voor de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten ressorteren ; een vakorganisatie die in een bijzonder comité zitting wil hebben maar niet aan de genoemde voorwaarde voldoet, wordt toch als representatief beschouwd als haar bijdrageplichtige leden ten minste 10 t.h. van het personeel uit de onder dat bijzonder comité ressorterende diensten vertegenwoordigen.

.../...

Dezelfde bepaling stelt dat een vakorganisatie slechts als representatief wordt beschouwd indien zij :

" 1° op nationaal vlak werkzaam is ;

2° de belangen van al de categorieën van het personeel in overheidsdienst verdedigt ;

3° aangesloten is bij een vakorganisatie die in de Nationale Arbeidsraad vertegenwoordigd is".

Zoals andere bepalingen uit het Belgische en ook wel uit het buitenlandse recht legt artikel 5, § 2, zodoende aan de vakbonden voorwaarden op die ten dele niets uitstaande hebben met het begrip "representativiteit" en die vooraf te vervullen voorwaarden zijn om als representatief in aanmerking te komen. De logica dist immers dat een onderscheid wordt gemaakt tussen de criteria inzake representativiteit in enge zin en de voorwaarden om als representatief in aanmerking te komen (1). Aan de andere kant houdt het begrip representativiteit zelf in dat de criteria en voorwaarden inzake representativiteit in beginsel toegepast en beoordeeld moeten worden op het territoriale en het professionele vlak waarop de kwestie waarvoor er vakbondsrepresentativiteit moet zijn, aan de orde komt (2).Daarom ook lijken de onder 1°, 2° en 3° vermelde eisen in veel van de hier bedoelde gevallen geen criteria van,maar voorwaarden voor representativiteit te zijn .

.../...

---

(1) M.DESPLATS, "La notion d'organisations syndicales les plus représentatives". Droit social 1945, blz.270 ; J.-M.VERDIER, "Traité de droit du travail", deel V, "Syndicats", 1966, nrs. 169 e.v.

(2) M.VERDIER, op. cit., nrs. 173 e.v.

I. Voor vakbonden van werknemers in particuliere bedrijven hebben de wetgever en de Koning zeer in 't algemeen als voorwaarde van representativiteit onder meer gesteld, dat zij deel uitmaken van organisaties die zitting hebben in de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven en in de Nationale Arbeidsraad (1). Over die voorwaarde is uitvoerig gesproken tijdens de parlementaire voorbereiding van de wet van 5 december 1968 (2) (3).

Voor vakbonden van overheidspersoneel heeft de wet van 21 april 1965, tot wijziging van artikel 13, vijfde lid, van de wet van 23 juli 1926, eenzelfde voorwaarde gesteld als voor vakbonden van het personeel van de Nationale

.../...

---

(1) Artikel 4 van het besluit van de Regent van 13 juni 1949 tot oprichting van de ondernemingsraden, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 31 januari 1963 ; artikel 1, § 4, b, vierde lid, van de wet van 10 juni 1952 betreffende de gezondheid en de veiligheid van de arbeiders, alsmede de salubriteit van het werk en van de werkplaatsen, gewijzigd bij de wet van 17 juli 1957 ; artikel 3 van de wet van 5 december 1968 betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités.

(2) Memorie van toelichting en advies van de Raad van State, overgenomen in het wetsontwerp (Gedr. St., Senaat, zitting 1966-1967, nr. 148, blz. 9-11 en 98-99).

Verslag TROCLET en DECLERCQ namens de commissie voor de tewerkstelling, arbeid en sociale voorzorg (Gedr. St., Senaat, zitting 1967-1968, nr. 78, blz. 36-39).

Betoog van senator LAGASSE en antwoord van Minister SERVAIS in de openbare vergadering van 6 februari 1968 (Handelingen, Senaat, zitting 1967-1968, blz. 555-556, 558-559, 564-565).

(3) Paul HORION "Syndicats, Conventions collectives de travail, Organes paritaires", nrs. 38-42 (Ann.Fac. Dr. Liège, 1969, blz. 78-82).

Maatschappij der Belgische Spoorwegen. Luidens de nieuwe bepaling worden tien leden van het paritair comité "volgens de nadere regelen welke het statuut vaststelt, benoemd door de organisaties die onder de in het statuut vastgestelde voorwaarden geacht worden de meest representatieve voor het gezamenlijke personeel te zijn, zowel op het interne vlak van de Maatschappij als op het nationale en interprofessionele vlak". Op grond van die bepaling hebben de bevoegde overheden een beslissing genomen die het personeelsstatuut wijzigt en bepaalt : " Om beschouwd te worden als de meest representatieve voor het geheel van het personeel en om zich kandidaat te kunnen stellen voor één van de zetels van de Nationale Paritaire Comissie, moeten de personeelsorganisaties" onder meer "aangesloten zijn bij een nationale en interprofessionele organisatie met ten minste vijftigduizend leden, die zelf moet vertegenwoordigd zijn in de Nationale Arbeidsraad en in het Centraal Comité voor het Bedrijfsleven".

II. Voor een juist begrip van de wets- of verordeningsbepalingen waarin sprake is van de beslissingen tot aanwijzing van de werknemersorganisaties die deel uitmaken van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven en van de Nationale Arbeidsraad, is het nodig dat de voor die beslissingen geldende rechtsregeling wordt ontleed.

.../...

De wetten tot inrichting van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven en van de Nationale Arbeidsraad verlenen aan de Koning de bevoegdheid om de helft van de leden van die raden te benoemen uit kandidaten voorgedragen door de meest representatieve werknemersorganisaties. De Minister, die de organisaties moet aanspreken om kandidatenlijsten voor te dragen (1), moet vanzelfsprekend uit alle organisaties die kiezen welke hij als de meest representatieve beschouwt, maar dat is slechts een voorbereidende handeling. Uiteindelijk zijn het dus de Koning en de Minister die, door middel van de benoemingsbesluiten, bepalen welke organisaties als de meest representatieve voor de werknemers moeten worden beschouwd. Voor toetreding tot de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven stelt de wet van 20 september 1948 geen enkele eis aan de vakbonden. Voor toetreding tot de Nationale Arbeidsraad eist artikel 2, § 2, derde lid, van de wet van 29 mei 1952 dat het gaat om "op nationaal plan verbonden interprofessionele organisaties". Evenals de wet van 20 september 1948 laat de wet van 29 mei 1952 nochtans een beoordelingsbevoegdheid aan de Koning en aan de verantwoordelijke Minister. Die overheden dienen te oordelen of een vakbond van werknemers die aan de wettelijke eisen voldoet, al dan niet moet worden beschouwd als een van de meest

.../...

---

(1) Artikel 2 van het besluit van de Regent van 28 december 1948 houdende vaststelling van het aantal leden van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven en bepaling der modaliteiten van hun voordracht ; artikel 2 van het koninklijk besluit van 24 juni 1952 tot vaststelling van het aantal leden van de Nationale Arbeidsraad en bepaling van de modaliteiten van hun voordracht.

representatieve organisaties die deel moeten uitmaken van de Nationale Arbeidsraad. "Le Roi, aldus professor HORION, a, en effet, le pouvoir de décider si une organisation qui présente des candidats compte bien parmi les plus représentatives. Il a donc un droit de sélection parmi les syndicats" (1).

De beoordelingsbevoegdheid van de Koning is echter niet onbegrensd. Hij is verplicht met de feitelijke toestand rekening te houden. Wanneer hij een onderscheid maakt tussen organisaties die hij wel, en andere die hij niet als de meest representatieve erkent, moet hij, ter inachtneming van het grondwettelijk beginsel van de gelijkheid voor de wet, uitgaan van objectieve gegevens die het gemaakte onderscheid kunnen wettigen. Het is zaak van de Raad van State de beslissingen tot aanwijzing van de meest representatieve organisaties op hun wettigheid te toetsen (2). Zoals de Raad reeds heeft opgemerkt moet rekening worden gehouden met het feit dat het representatieve van de groeperingen er met de jaren geheel anders kan gaan uitzien. (3)

.../...

---

(1) Aangehaald artikel, nr. 38, blz. 79.

(2) De Raad van State heeft dit reeds moeten doen met betrekking tot de aanwijzing van de representatieve werkgeversorganisaties met het oog op de samenstelling van paritaire comités : R.S. 9 juni 1959, DETRY, nr. 7122, IIIe, Verz. blz. 469 ; 25 april 1967, Beroepsvereniging voor binnen- en Rijnvaart, nr. 12.347, IVe, verz.,blz. 446 ; 9 juni 1967, V.Z.W. Nationale Belgische Federatie van baanvervoerders, nr. 12.447, IIIe, verz., blz. 607 ; 21 maart 1969, V.Z.W. "De patroons ververs-uitstomers van België", nr. 13.459, IIIe, verz., blz. 333 ; 13 februari 1970, N.V. "Frotane" en consorten, nr. 13.959, IIIe, verz., blz. 198.

(3) Raad van State, 15 juni 1967, VOGLAIRE, nr. 12.463, VIe, Verz., blz. 667 ; R.J.D.A. 1968, blz. 38, met opmerkingen van auditeur VLIEBERGH.

III. Volgens de memorie van toelichting bij het ontwerp waaruit de wet van 21 april 1965 betreffende de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen in ontstaan, is het aangewezen "dat in de Nationale Paritaire Commissie groeperingen zouden zetelen waarvan de omvang hun verantwoordelijkheidszin waarborgt, waarvan het interprofessioneel karakter hun bevoegdheid in de verschillende gespecialiseerde takken van de personeelsbedrijvigheid garandeert en, eindelijk, waarvan de werking buiten gezegde Maatschappij een zeker evenwicht verzekert, op het nationaal vlak, tussen de syndicale oogmerken in de privé-nijverheid en deze met betrekking tot hun eigen werking in de Maatschappij". De Minister van Verkeerswezen besloot die memorie met de volgende verklaring : "Het mag bijgevolg als passend worden beschouwd dat de personeelsorganisaties die ertoe geroepen worden verantwoordelijkheden op te nemen in de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen, de meest representatieve zouden zijn zowel in de Maatschappij als op nationaal en interprofessioneel vlak (gedr. st., Kamer, zitting 1964-1965, nr. 1028/1, blz. 2).

De Raad van State moge er evenwel op wijzen dat het "comité voor syndicale vrijheid", ingesteld door de raad van beheer van de Internationale Arbeidsorganisatie, voorbehoud heeft gemaakt wat de wet van 21 april 1965 betreft. In zijn 93e verslag, dat door de raad van beheer is goedgekeurd in de zitting van november 1966, heeft het comité voor syndicale vrijheid verklaard : "Die laatste eis - representatief zijn niet alleen op intern maar ook op nationaal en interprofessioneel vlak - zou zijn verantwoording lijken te vinden in het geval van een nationale paritaire commissie waarvan het actiegebied zich zou uitstrekken tot het ganse bedrijfsleven;

.../...

ze lijkt zich evenwel niet op te dringen in het geval van een nationale paritaire commissie beperkt tot een tak van bedrijvigheid of tot een bepaalde sector, met inachtneming van het doel dat logischerwijs moet worden beoogd, namelijk uit te maken welke organisaties in de N.M.B.S. representatief zijn voor de personeelsleden van die maatschappij" (1) (2).

IV. Zoals reeds is opgemerkt, is de aan de vakbonden gestelde eis, aangesloten te zijn bij een in de Nationale Arbeidsraad vertegenwoordigde organisatie, in een groot aantal van de in het ontwerp bedoelde gevallen geen criterium van maar een voorwaarde voor representativiteit. Krachtens het grondbeginsel van de gelijkheid voor de wet, neergelegd in artikel 6 van de Grondwet, kan die eis alleen rechtmatig worden gesteld als het onderscheid dat hij impliceert, berust op objectieve gegevens die een rationele verantwoording kunnen opleveren voor de verschillen in regeling welke hij meebrengt. Om zich daarover uit te spreken beschikt de wetgever over een zeer ruime beoordelingsbevoegdheid, ruimer dan die welke de Koning en de andere administratieve overheden bezitten. Wil men echter artikel 6 van de Grondwet niet uithollen,

.../...

---

(1) Internationaal Arbeidsbureau, "Bulletin Officiel, supplément", deel L, nr. 1, januari 1967, blz. 14.

(2) Vraag van senator LAGASSE en antwoord van de Minister van Verkeerswezen (vragen en antwoorden, Senaat, zitting 1966-1967, blz. 1191-1194).

dan moet men aannemen dat de bevoegdheid van de wetgever niet onbegrensd is. In het onderhavige geval zou een onverantwoorde discriminatie tussen vakbonden bovendien een onrechtstreekse aanslag betekenen op de vrijheid van vakvereniging die gewaarborgd is in verscheidene teksten waardoor de wetgever gebonden is : artikel 20 van de Grondwet; het Verdrag nr. 87 van San-Fransisco betreffende de syndicale vrijheid en de bescherming van het syndicaal recht, goedgekeurd door de wet van 13 juli 1951; artikel 11 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, ondertekend op 4 november 1950 te Rome en goedgekeurd door de wet van 13 mei 1955.

V. Dat aan de vakbonden het lidmaatschap van een in de Nationale Arbeidsraad vertegenwoordigde organisatie als voorwaarde wordt gesteld, is te begrijpen wanneer het gaat om toetreding tot een van de algemene onderhandelingscomités die bevoegd zijn voor de problemen met betrekking tot alle personeelsleden, hetzij van de nationale, hetzij van de provinciale en plaatselijke, hetzij van al die overheidsdiensten. De gemachtigden van de Minister doen onder meer gelden dat de vast te stellen maatregelen een zo ruime werkingssfeer zullen hebben en een zo omvangrijke begrotingslast zullen meebrengen, dat het moeilijk wordt de zaken die op het personeel in overheidsdienst betrekking hebben, op dat niveau te regelen zonder rekening te houden met het beleid dat voor werknemers van particuliere bedrijven wordt gevolgd. Daarom ook heeft de Raad van State geoordeeld dat de Koning, met het besluit van 2 augustus 1966,geen afbreuk heeft gedaan aan artikel 9 van de wet van 27 juli 1961 toen hij "als de meest representatieve organisaties van het provincie- en het gemeentepersoneel" uitsluitend die organisaties beschouwde die

.../...

openstaan voor en de beroepsbelangen verdedigen van het gezamenlijke personeel van provincies en gemeenten (1). Zoals de Raad hierboven heeft gezegd (2), is er trouwens in het sociaal recht een strekking waar te nemen tot gelijkschakeling van de bepalingen voor personeel in overheidsdienst en voor werknemers in particuliere bedrijven.

De hier onderzochte voorwaarde ligt veel minder voor de hand wanneer het gaat om zaken die uitsluitend op bepaalde overheidsdiensten betrekking hebben. Dat is duidelijk het geval met het beheer van sociale werken. In sommige gemeenten vooral zal dit opvallende anomalieën doen ontstaan : volgens het ontworpen stelsel zou het beheer van sociale werken in een aantal gemeenten kunnen worden opgedragen aan vakbonden die, ook al zijn ze de meest representatieve voor het hele land, slechts weinig of geen personeelsleden van de gemeente die het werk heeft opgericht onder hun leden tellen. De Raad van State heeft hierover reeds een opmerking gemaakt in zijn advies over een vroeger wetsontwerp houdende syndicaal statuut van het personeel van provincies en gemeenten (gedr. st., Kamer, zitting 1955-1956, nr. 524/1, blz. 12-13).

.../...

---

(1) R.S. 6 november 1969, V.Z.W. "Nationaal Syndicaat van de Belgische Politie", nr. 13.773, Verz., blz. 1008.

(2) Algemene opmerkingen betreffende het gehele ontwerp, opmerking B, II.

Van de maatregelen die in de bijzondere onderhandelingscomités of in de overlegcomités behandeld moeten worden, kunnen sommige geacht worden uitsluitend op het personeel van de onder die comités ressorterende diensten betrekking te hebben, zelfs als andere maatregelen onrechtstreeks andere personeelscategorieën betreffen omdat tussen beider statuut enig evenwicht moet bestaan.

Tot besluit doet de Raad van State een zelfde voorstel als hij gedaan heeft in zijn advies over het ontwerp dat de wet van 5 december 1968 (1) geworden is; hij geeft in overweging de methode voor het bepalen van de meest representatieve vakbonden minder star te maken, zulks door de Koning te machtigen om, in te bepalen gevallen en onder te bepalen voorwaarden organisaties die geen deel uitmaken van de Nationale Arbeidsraad als de meest representatieve aan te wijzen.

OPMERKINGEN BETREFFENDE HOOFDSTUK III. - "OVERLEG".

Artikel 6.

Dit artikel begint als volgt :

"De Koning bepaalt onder welke voorwaarden overlegcomités mogen worden opgericht ...". Deze tekst kan de indruk wekken dat die oprichting facultatief is. Volgens de gemachtigden van de Minister nochtans zullen "de besturen, inrichtingen, instellingen en diensten die een personeelssterkte

.../...

---

(1) Gedr. st., Senaat, zitting,1966-1967, nr. 148, blz. 98-99.

van ten minste vijfentwintig werknemers tellen", verplicht zijn overlegcomités op te richten als de Koning de ontwerpwet eenmaal op een personeelscategorie toepasselijk verklaard heeft.

Wat de Rijksbesturen en Rijksdiensten betreft, uit de commentaar op artikel 6 volgt dat de Koning ze zal moeten groeperen, zodat er ook een overlegcomité zal zijn voor besturen en diensten die geen vijfentwintig personeelsleden tellen. Daarentegen zullen instellingen van openbaar nut en provinciale en plaatselijke overheidsdiensten zonder overlegcomité kunnen blijven wanneer zij minder dan vijfentwintig personeelsleden tellen : de Koning zal ze mogen maar niet moeten groeperen.

Ook moet het artikel, steeds volgens de gemachtigde van de Minister, zo worden verstaan dat aan de Koning de mogelijkheid wordt gelaten om voor eenzelfde dienst of groep van diensten verscheidene overlegcomités op te richten of te doen oprichten, met verschillende bevoegdheden ratione materiae.

Het verdient aanbeveling deze regel op te nemen in het artikel zelf, dat dan als volgt kan worden geredigeerd :

"Artikel 6.-

§ 1. De Koning bepaalt volgens welke regelen overlegcomités worden opgericht voor diensten en groepen van diensten met ten minste vijfentwintig personeelsleden. Hij bepaalt de regelen inzake samenstelling en werkwijze van die comités.

.../...

§ 2. De Koning kan voor een zelfde dienst of groep van diensten verscheidene overlegcomités oprichten die elk uitsluitend voor welbepaalde aangelegenheden bevoegd zijn, of de oprichting ervan voorschrijven".

Artikel 7.

Artikel 7 is als volgt geredigeerd :

"Artikel 7.-

Onder de voorwaarden welke de Koning bepaalt, brengen de overlegcomités een met redenen omkleed advies uit over de voorstellen welke betrekking hebben op onderstaande kwesties :

a) de verbetering van de menselijke betrekkingen;
b) de personeelsformatie;
c) de opvoering van de produktiviteit en de specifieke regelen inzake organisatie van het werk;
d) de veiligheid, de gezondheid en de verfraaiing van de werkplaatsen".

A.

Het in het ontwerp voorgeschreven overleg is een bijzondere vorm van raadpleging. Uit de tekst van het artikel blijkt immers dat de overlegprocedure uitloopt op een "met redenen omkleed advies"; daarop wordt in de memorie van toelichting gewezen. Deze zegt anderzijds dat het overleg zich

.../...

van de tot dusver voorgeschreven raadpleging onderscheidt door dat het "steunt op de deelneming aan het omstandig onderzoek der ... kwesties".

B.

Volgens de gemachtigden van de Minister van het Openbaar Ambt heeft artikel 7 in menig opzicht dezelfde juridische strekking als artikel 2.

Evenals de onderhandelingsprocedure is de overlegprocedure een substantieel vormvereiste. Artikel 7 zou dan ook gewijzigd moeten worden zoals artikel 2, opdat duidelijker uitkomt dat het de administratieve overheden een verplichting oplegt.

Het opnemen van de woorden "onder de voorwaarden welke de Koning bepaalt" brengt mede dat de Koning gemachtigd wordt om de verplichting tot overleg uit te sluiten in door hem te bepalen gevallen, inzonderheid in door hem te omschrijven spoedgevallen. Dit is zo belangrijk dat het ook in de tekst van artikel 7 zelf moet worden gezegd.

C.

Tegen de wijze waarop de bevoegdheid van de overlegcomités op bepaalde punten wordt omschreven, zijn rechtsbezwaren in te brengen.

.../...

I. Het artikel werkt met begrippen als "verbetering van de menselijke betrekkingen" (a) en "opvoering van de produktiviteit" (c).

Die begrippen zijn ontleend aan het protocol van het akkoord van 26 januari 1968 hetwelk verklaart dat de nieuwe regeling inzake betrekkingen met de vakbonden moet voorzien in het tot stand komen van instellingen die geschikt zijn om de verbetering van de menselijke betrekkingen en de opvoering van de produktiviteit te bevorderen. In hun toenmalig tekstverband werden die begrippen niet -zoals nu in artikel 7 van het ontwerp - gebruikt om de omvang van een rechtsverplichting van de administratieve overheden aan te geven. Daarvoor zijn ze niet goed bruikbaar. Ze zijn bovendien uiterst algemeen. Ook en vooral wijzen ze meer op doelstellingen dan op concrete zaken. De "verbetering van de menselijke betrekkingen" moet voor de administratieve overheden een voortdurende zorg zijn bij het nemen van al haar beslissingen en in al haar gedragingen. De "opvoering van de produktiviteit" kan worden nagestreefd door zeer uiteenlopende maatregelen. Ondanks de gehanteerde begrippen zal dus nog heel wat onzekerheid overblijven omtrent de draagwijdte van de verplichting van de administratieve overheden om overlegprocedures in te zetten. Nu die verplichting opgelegd is op straffe van nietigverklaring, in geval van beroep, van de beslissingen die ze over het hoofd mochten hebben gezien, dreigt uit de ontwerp-tekst een grote rechtsonzekerheid te ontstaan. Om dat gevaar te ondervangen geeft de Raad van State in overweging dat de raadpleging van de overlegcomités facultatief wordt gemaakt voor voorstellen tot verbetering van de menselijke betrekkingen en tot opvoering van de produktiviteit : zowel de vakbonden als de administratieve overheden zouden daartoe strekkende voorstellen bij de comités aanhangig kunnen maken.

.../...

II. Naar de gemachtigden van de Minister van het Openbaar Ambt hebben verklaard, moeten onder "specifieke regelen inzake organisatie van het werk" worden verstaan de speciaal voor de dienst of groep van diensten, waarvoor het overlegcomité is opgericht, geldende voorzieningen in verband met de maatregelen die betrekking hebben op de arbeidsduur en de organisatie van het werk in de zin van artikel 2 van het ontwerp.

III. Onder d verleent het artikel aan de overlegcomités bevoegdheid inzake "de voorstellen welke betrekking hebben op : (d) de veiligheid, de gezondheid en de verfraaiing van de werkplaatsen", volgens de algemene regelen welke het artikel stelt voor de uitoefening van de aan die comités toevertrouwde opdrachten.

Hier moet worden herinnerd aan de wets- en verordeningsbepalingen die voor overheidsdiensten gelden inzake veiligheid, gezondheid en verfraaiing van de werkplaatsen.

Luidens artikel 1, § 1, derde lid, van de wet van 10 juni 1952 betreffende de gezondheid en de veiligheid van de arbeiders, alsmede de salubriteit van het werk en van de werkplaatsen, is die wet "ook van toepassing op de Staat, de provincies, de gemeenten, de openbare instellingen en de instellingen van openbaar nut, op al wie met een openbare dienst is belast, alsmede op het door hen tewerkgestelde personeel". Ondanks bepaalde passussen uit de parlementaire voorbereiding (1) kon, gelet op de eindredactie van de paragraaf en op de stellige bewoordingen van zijn eerste lid, worden betoogd dat de wet alleen toepasselijk was ingeval de

.../...

---

(1) Gedr. st. Kamer, zitting 1951-1952, nr. 87, blz. 2 en 4-5.

personeelsleden in overheidsdienst tewerkgesteld waren "krachtens een arbeidsovereenkomst". Hoe dan ook, in artikel 7, § 4, van het koninklijk besluit van 20 juni 1955 houdende syndicaal statuut van het personeel der openbare diensten heeft de Koning besloten : "De personeelsraden vervullen de functies toegekend aan de comités voor veiligheid en gezondheid, ingesteld bij het algemeen reglement op de arbeidsbescherming" (1). De wetgever heeft die regeling willen bekrachtigen door de wijzigingswet van 17 juli 1957 (2),die in artikel 1 van de wet van 10 juni 1952 een § 4, d, vierde lid, heeft ingevoegd waarbij aan de toepassing van de bepalingen die verplichten tot het oprichten van diensten en comités inzake veiligheid, gezondheid en verfraaiing van werkplaatsen, worden onttrokken "de inrichtingen en instellingen waarvan het personeel onderworpen is aan wettelijke of reglementaire bepalingen die hun syndicaal statuut vaststellen en in maatregelen betreffende de veiligheid, de gezondheid en de verfraaiing der werkplaatsen voorzien". Die nieuwe bepaling brengt ook mede dat de wet van 10 juni 1952 op stellige wijze en in de mate welke die bepaling aangeeft, toepassing gaat vinden op personeelsleden die onder een publiekrechtelijk statuut staan.

.../...

---

(1) Zie de opmerking van de Raad van State over het ontwerp dat het koninklijk besluit van 20 juni 1955 is geworden (Belgisch Staatsblad van 22 juni 1955).

(2) Verslag uitgebracht namens de Commissie voor de arbeid en de sociale voorzorg van de Senaat (gedr. st. Senaat, zitting 1956-1957, blz. 4).

Zoals het algemeen reglement voor de arbeidsbescherming gewijzigd is bij het koninklijk besluit van 21 maart 1958, bevat het in titel V, hoofdstuk II, bepalingen betreffende de "organen voor veiligheid, gezondheid en verfraaiing der werkplaatsen". Artikel 830 bepaalt : "In de mate zoals bepaald bij de wet van 10 juni 1952 betreffende de gezondheid en de veiligheid van de arbeiders alsook de salubriteit van het werk en van de werkplaatsen, gewijzigd bij de wet van 17 juli 1957, zijn zij eveneens van toepassing op het Rijk, op de provinciën, op de gemeenten, op de openbare instellingen en de instellingen van openbaar nut, op al de personen die met een openbare dienst belast zijn alsook op het personeel dat zij te werk stellen" (1).

Inzake veiligheid, gezondheid en verfraaiing van werkplaatsen verdienen beter samenhangende en eenvoudiger regelen aanbeveling. Daarom zou het ontwerp moeten worden aangevuld met een artikel dat in de wet van 10 juni 1952 wijzigingsbepalingen invoegt, die zelf duidelijk stellen binnen welke grenzen de wet toepassing vindt op overheidsdiensten en die bepalen welke maatregelen de Koning terzake dient te nemen. Natuurlijk moet gezorgd worden dat de bepaling betreffende de bevoegdheden van de overlegcomités in overeenstemming is met de nieuwe wetsbepalingen. Voorts lijkt het in de rede te liggen dat aan de overlegcomités een algemene bevoegdheid wordt verleend als die welke artikel 7, § 4, van het koninklijk besluit van 20 juni 1955 aan de personeelsraden heeft opgedragen.

.../...

(1) Zie ook de artikelen 28 en 104 van hetzelfde reglement.

Met inachtneming van hetgeen hiervoren is opgemerkt kan artikel 7 als volgt worden geredigeerd :

"Artikel 7.-

§ 1. Behoudens in spoedgevallen en in de andere gevallen welke de Koning bepaalt, kunnen de bevoegde administratieve overheden niet dan na overleg met de representatieve vakorganisaties in de daartoe opgerichte comités, vaststellen :

1° beslissingen tot vaststelling van de personeelsformatie van de diensten die onder het betrokken overlegcomité ressorteren;

2° verordeningsbepalingen betreffende de arbeidsduur en de organisatie van het werk zoals die voor de evengenoemde diensten gelden.

Evenzo moet vooraf overleg worden gepleegd over maatregelen van inwendige orde en over richtlijnen betreffende een van de aangelegenheden bedoeld in het eerste lid, 2°.

De overlegcomités brengen een met redenen omkleed advies uit over de voorstellen die hun op grond van deze paragraaf worden voorgelegd door administratieve overheden of door vakorganisaties.

Volgens dezelfde regelen kunnen bij die comités ook voorstellen aanhangig worden gemaakt, strekkend tot verbetering van de menselijke betrekkingen of tot opvoering van de produktiviteit.

§ 2. De Koning kan aan de overlegcomités welke hij aanwijst, het geheel of een deel van de bevoegdheden verlenen die in particuliere bedrijven opgedragen zijn aan de comités voor veiligheid, gezondheid en verfraaiing van werkplaatsen.

.../...

§ 3. De Koning bepaalt de nadere regelen voor de overlegprocedure".

Artikel 8.

Artikel 8 bepaalt welke vakbonden in een overlegcomité vertegenwoordigd zullen zijn.

Het zou als volgt kunnen worden geredigeerd :

"Artikel 8.-

De leden van de overlegcomités die de vakorganisaties vertegenwoordigen, worden aangewezen door de organisaties die vertegenwoordigd zijn in het bijzonder onderhandelingscomité waaronder de dienst of groep van diensten waarvoor het betrokken overlegcomité is opgericht, ressorteert.

Indien echter niet alle van de Nationale Arbeidsraad deel uitmakende vakorganisaties vertegenwoordigd zijn in een bijzonder onderhandelingscomité, kan de Koning of de door hem aangewezen overheid een niet van die Raad deel uitmakende vakorganisatie machtigen om afgevaardigden aan te wijzen in de overlegcomités, opgericht voor de diensten of groepen van diensten die onder dat bijzonder onderhandelingscomité ressorteren. De bevoegde overheid mag slechts één vakorganisatie machtigen, en deze moet voor de betrokken diensten erkend zijn. Bovendien moet het gaan om een vakorganisatie die verschillende categorieën van overheidspersoneel groepeert en voor het hele land is opgericht of deel uitmaakt van een voor het hele land opgericht verbond" (1).

.../...

(1) Te vergelijken : de terminologie van artikel 3 van de wet van 5 december 1968. Zie de opmerking van de Raad van State bij het ontwerp (gedr. st. Senaat, zitting 1966-1967, nr. 148, blz. 99).

OPMERKINGEN BETREFFENDE HOOFDSTUK IV "SOCIALE DIENSTEN".

Artikel 9.

Het artikel bepaalt :

"Artikel 9.-

Onder de voorwaarden welke de Koning bepaalt, nemen de representatieve vakorganisaties het beheer van de sociale diensten op zich of nemen eraan deel".

Voor sociale werken die door administratieve overheden zijn opgericht kan met dit artikel worden ingesteld hetzij een regeling waarin de representatieve vakorganisaties aan het beheer deelnemen, hetzij een regeling waarin ze dat beheer "op zich nemen".

De bestaande regeling is dat, luidens artikel 3, derde lid, van het koninklijk besluit van 20 juni 1955, de vakorganisaties die "een vertegenwoordiger van het personeel in de syndicale raad van advies van een Ministerie of een instelling van openbaar nut hebben aangewezen", deelnemen "in het beheer van de voor dat Ministerie of deze instelling opgerichte sociale werken en diensten". Ter uitvoering van die bepaling hebben de administratieve overheden in sommige gevallen comités opgericht die voor de ene helft uit door hen aangewezen ambtenaren, voor de andere uit vakbondsafgevaardigden zijn samengesteld, en hebben zij hun een adviesbevoegdheid toegekend. In andere gevallen zijn die overheden verder gegaan en hebben zij het beheer van sociale werken en diensten aan de vakbonden opgedragen.

.../...

A.

Voor beide in het ontwerp bedoelde regelingen rijst de vraag welke vakorganisaties representatief zijn. De Raad van State moge hiervoor verwijzen naar de opmerking die hij in verband met artikel 5 heeft gemaakt.

B.

In verband met de regeling waarin alle bevoegdheden inzake beheer van door administratieve overheden opgerichte sociale werken aan de representatieve vakorganisaties worden opgedragen, rijzen bijzondere problemen.

I. Betreft het een overdracht van die beheersbevoegdheden alleen al uit kracht van de ontwerp-wet en van door de Koning vastgestelde bepalingen, dan wordt afgeweken van de regel van de autonomie van de gedecentraliseerde overheidsdiensten. Sommige van die diensten - provincies en gemeenten - zijn autonoom krachtens de Grondwet zelf (artikel 31 en artikel 108, herzien op 20 juli 1970). In zijn advies over het wetsontwerp houdende syndicaal statuut voor de ambtenaren van provincies en gemeenten, heeft de Raad van State gezegd : "... kan moeilijk worden beweerd dat de dienst voor maatschappelijk hulpbetoon welke een provincie of een gemeente ten behoeve van haar personeel vrijelijk heeft ingesteld, niet behoort onder de uitsluitend provinciale of gemeentelijke belangen als bedoeld in de artikelen 31 en 108, 2°, van de Grondwet. Men ziet dan ook niet goed in hoe het beheer ervan aan de provincieraad of aan de gemeenteraad zou kunnen worden ontnomen, althans zonder het goedvinden van deze overheden" (gedr. st. Kamer, zitting 1955-1956, nr. 524/1, blz. 9).

.../...

Volgens de in dat advies gedane voorstellen zou de overdracht van het beheer van sociale werken op de representatieve vakorganisaties afhankelijk moeten worden gemaakt van een beslissing van de beheersorganen van de gedecentraliseerde overheidsdiensten.

II. De beslissing om het beheer van sociale diensten aan de vakbonden op te dragen brengt nog andere juridische moeilijkheden mee.

Denkbaar is, dat het beheer van die diensten wordt opgedragen aan een college, samengesteld uit afgevaardigden van de representatieve vakorganisaties en handelend als orgaan van de publiekrechtelijke persoon die deze diensten heeft opgericht en de kosten ervan draagt.

Maar omdat de activiteit van sociale diensten uit de aard der zaak enige armslag behoeft,heeft men er vaak de voorkeur aan gegeven hun beheer aan afzonderlijke rechtspersonen op te dragen. Grote moeilijkheden ontstaan echter uit het feit dat de vakbonden geen vorm hebben aangenomen waarin zij rechtspersoonlijkheid zouden bezitten. Om die moeilijkheden uit de weg te gaan, verklaren verscheidene koninklijke besluiten die sociale diensten organiseren, de Minister bevoegd om het beheer ervan op te dragen aan een vereniging zonder winstoogmerk, die zo opgericht is dat

.../...

de vakbondsafgevaardigden het op zich nemen. Daarvoor wordt met verschillende rechtsprocédés gewerkt (1) (2).

Het Rekenhof heeft de regelmatigheid betwist van de beslissingen waarbij administratieve overheden, zonder daartoe door de wetgever uitdrukkelijk te zijn gemachtigd, het beheer van een door hen opgerichte sociale dienst aan een vereniging zonder winstoogmerk opdroegen (3). Later, nadat op de begrotingspost voor sociale hulpverlening aan het personeel de vermelding van de daarmee belaste verenigingen

.../...

---

(1) Zie bijvoorbeeld :
- het besluit van de Regent van 15 september 1947 houdende oprichting van een dienst der sociale werken in de schoot van de algemene diensten van het Ministerie van Verkeerswezen (Belgisch Staatsblad van 6-7 oktober); het ministerieel besluit van 8 november 1960 tot vaststelling van de voorwaarden waaraan moet worden voldaan door de instellingen met het oog op hulpverlening aan het personeel van Verkeerswezen;
- het koninklijk besluit van 26 maart 1956 houdende oprichting van een sociale dienst bij het Ministerie van Volksgezondheid en van het Gezin (Belgisch Staatsblad van 29 maart); het ministerieel besluit van 6 juni 1956 houdende erkenning van de V.Z.W. "Sociale Dienst van het Ministerie van Volksgezondheid en van het Gezin" (bij uittreksel bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 1 augustus 1956);
- het koninklijk besluit van 4 juni 1964 tot instelling van een sociale dienst ten behoeve van het burgerpersoneel en van de militaire werklieden van het Ministerie van Landsverdediging, artikelen 6 tot 11 (Belgisch Staatsblad van 13 juni).

(2) Zie ook het besluit van 1 maart 1962 waarbij de Minister belast met beheer van de Regie van Telegraaf en Telefoon bepaalt onder welke voorwaarden kan worden erkend een vereniging zonder winstoogmerk met als doel sociale hulpverlening aan het personeel van de Regie, en de statuten van de V.Z.W. "Sociale werken telegraaf en telefoon", bekendgemaakt in de bijlagen van het Belgisch Staatsblad van 29 maart 1962.

(3) Kamer van Volksvertegenwoordigers, zitting 1948-1949, 106e Boek van het Rekenhof, deel I, blz. 22.

zonder winstoogmerk was toegevoegd, is het Rekenhof gaan vragen naar verantwoording van de besteding(1).

In verband met een ontwerp waarbij het beheer van de sociale diensten aan syndicale raden van advies zonder eigen rechtspersoonlijkheid wordt overgedragen, heeft de Raad van State opgemerkt dat het beheer van zodanige diensten, hoe het ook wordt uitgeoefend, niet buiten overheidscontrole mag vallen (2).

Maar anderzijds heeft de Raad aangenomen dat de Koning, krachtens de hem door de artikelen 29 en 66 van de Grondwet verleende bevoegdheid tot het regelen van de organisatie van het bestuur, niet alleen sociale diensten in het leven kan roepen maar ook onder bepaalde voorwaarden het beheer ervan aan een vereniging zonder winstoogmerk kan opdragen. Ook heeft de Raad aangenomen dat de Minister, die aan de artikelen 3 en 21 van de wet van 19 juli 1930 en aan artikel 18, § 2, van de wet van 16 maart 1954 de macht ontleent om de Regie van Telegraaf en Telefoon te beheren, niet alleen sociale werken voor het personeel van de Regie tot stand kan brengen maar zelfs, onder bepaalde voorwaarden, het beheer ervan kan opdragen aan een

.../...

---

(1) Kamer van Volksvertegenwoordigers, zitting 1963-1964, 120e Boek van het Rekenhof, deel I, blz. 21, deel II, blz. 107.

(2) Reeds vermeld advies over het wetsontwerp houdende syndicaal statuut voor de ambtenaren van provincies en gemeenten (gedr. st. Kamer, zitting 1955-1956, nr. 524/1, blz. 13).

vereniging zonder winstoogmerk. In zijn arrest van 24 juni 1965, WILKIN, nr. 11.328, VIe (1), heeft de Raad verklaard dat de sociale hulpverlening aan het personeel van de Regie, zelfs nadat ze was opgedragen aan de V.Z.W. "Sociale werken telegraaf en telefoon", uitgeoefend bleef onder toezicht van de Minister, die zich niet op wettige wijze daaraan kan onttrekken. De Raad heeft ook verklaard "... dat de erkende vereniging zonder winstoogmerk, wanneer zij optreedt om sociale hulp te verlenen aan het personeel van de Regie, hetgeen zij overigens doet met geld en goederen die in hoofdzaak van de Regie voortkomen en dank zij een personeel dat meestal onder haar ressorteert, optreedt als administratieve overheid in de zin van artikel 9 van de wet van 23 december 1946".

Anderzijds heeft de ervaring geleerd dat de controlemaatregelen welke de administratieve overheden instellen ten aanzien van verenigingen zonder winstoogmerk die belast zijn met sociale hulpverlening aan hun personeel, bezwaarlijk overeen te brengen zijn met de voorschriften van de wet van 27 juni 1921 betreffende de inrichting en de werkwijze van de verenigingen zonder winstoogmerk. De wettigheid van sommige daarbij aangewende rechtsprocédés kan worden betwist.

Is de Regering van mening dat verder moet worden gegaan met het erkennen van verenigingen zonder winstoogmerk, opdat het beheer van door de overheid opgerichte sociale werken aan de vakbonden kan worden opgedragen, dan dient het onderhavige ontwerp te worden aangevuld. Bepalingen moeten

.../...

---

(1) Verz. blz. 685. Zie ook het arrest van dezelfde datum, DUMONT, nr. 11.329, VIe.

dan worden opgenomen die enerzijds bevestigen dat het beheer van die sociale werken aan verenigingen zonder winstoogmerk opgedragen kan worden , en die anderzijds uitsluitend voor de met die taak belaste verenigingen zonder winstoogmerk de bijzondere regelen tot aanvulling of afwijking van de wet van 27 juni 1921, vaststellen, met het oog op de nodige controle. Voor die nieuwe bepalingen, die fundamentele problemen aan de orde stellen, kan de Raad van State hier geen tekst in overweging geven.

Wordt deze oplossing niet dienstig geacht, dan is het zaak van Regering en wetgever de oprichting van een nieuw soort rechtspersoon te overwegen. Aan een zodanige hervorming moet vanzelfsprekend een grondige studie voorafgaan.

Onder voorbehoud van deze opmerkingen wordt voorgesteld artikel 9 als volgt te redigeren :

"Artikel 9.-

De Koning bepaalt de regelen volgens welke de administratieve overheden die sociale diensten hebben opgericht, de nadere voorzieningen vaststellen voor de deelneming van de representatieve vakorganisaties aan het beheer van die diensten, of dat beheer aan die organisaties opdragen. Hiertoe kunnen verenigingen zonder winstoogmerk, mits zij hun instemming betuigen, met dat beheer belast worden onder door de Koning te bepalen voorwaarden.

De verenigingen zonder winstoogmerk waaraan de in het eerste lid bedoelde opdracht is verleend, vallen onder de volgende bijzondere voorwaarden : ...".

.../...

OPMERKINGEN BETREFFENDE HOOFDSTUK V "VAKBONDSACTIVITEIT IN DE DIENSTEN".

Artikel 10.

Dit artikel bepaalt :

"Artikel 10.-

De vakorganisaties kunnen zich laten erkennen bij de overheden welke de Koning aanwijst en onder de voorwaarden die Hij bepaalt".

Opdat het personeel in overheidsdienst tot een vakbond kan toetreden, hoeft deze niet erkend te zijn; erkenning is alleen vereist opdat de vakbond gebruik kan maken van de mogelijkheden in rechte en van de praktische tegemoetkomingen waarvoor thans in artikel 3 van het koninklijk besluit van 20 juni 1955 is gezorgd en waar ook artikel 11 van het ontwerp in voorziet.

Thans eist artikel 2, 1° en 2°, van het koninklijk besluit van 20 juni 1955 alleen dat vakorganisaties bij een Ministerie of een instelling van openbaar nut, willen ze erkend worden, aan bepaalde formaliteiten voldoen. Volgens de verklaringen van de gemachtigde van de Eerste Minister, welke de Raad van State in zijn advies heeft overgenomen, laat die bepaling de overheid oordelen over de opportuniteit van de erkenning van een syndicale groepering (1). In dat advies schreef de Raad : "De Regering bedoelt natuurlijk niet, dat van deze bevoegdheid willekeurig gebruik zou worden

.../...

(1) Belgisch Staatsblad van 22 juni 1955.

gemaakt. De uitoefening ervan staat overigens onder politiek toezicht vanwege het Parlement en onder jurisdictioneel toezicht vanwege de Raad van State. De Raad van State verwijst dienaangaande naar zijn advies van 22 juni 1949 over het ontwerp dat het besluit van 11 juli 1949 is geworden (Pas. 1949, blz. 439)". Artikel 2, derde en vierde lid, van het koninklijk besluit van 20 juni 1955 heeft in de intrekking van de erkenning voorzien, maar onder bepaalde voorwaarden waarvan het doel is de vakbonden waarborgen te geven. Artikel 41, tweede lid, van hetzelfde besluit stelt als sanctie dat de erkenning van een vakorganisatie wordt ingetrokken als deze niet voldoet aan haar verplichting tot terugbetaling van een som die gelijk is aan het globaal bedrag van de aan haar afgevaardigden betaalde bezoldigingen, vergoedingen en toelagen. De erkenning kan ook geweigerd of ingetrokken worden als een vakbond de goede werking van de openbare dienst ernstig in gevaar brengt. Zo heeft de Raad van State beslist in zijn arrest van 28 januari 1954, nr. 3106/VIe (1). Buiten de hier vermelde gevallen is niet gemakkelijk uit te maken op welke gronden de administratieve overheid rechtmatig kan steunen om de erkenning van een vakbond te weigeren of in te trekken. Streng is zij niet geweest. Over het algemeen heeft zij zich onthouden van beslissingen tot weigering of intrekking van een erkenning. Zoals de memorie van toelichting zegt, zijn op die manier steeds meer vakbonden erkend, te veel volgens de Regering. Die toestand maakt het begrijpelijk, aldus de gemachtigden van de Minister, dat de overheid zonder afbreuk te doen aan de vrijheid van vereniging of aan de daaruit volgende vrijheid van vakvereniging, genoopt wordt de voordelen en prerogatieven die binnen de sfeer van haar diensten erkenning verdienen, alleen toe te kennen aan organisaties die bewezen hebben dat zij ten volle aan het vakbondsleven deelnemen.

.../...

(1) Verz. blz. 132.

Artikel 10 van het ontwerp verandert grondig de erkenningsregeling. In hoofdzaak wil het de Koning belasten met het vaststellen van de voorwaarden waaraan vakbonden moeten voldoen willen zij voor erkenning in aanmerking komen. Zoals de zoëven aangehaalde verklaring zegt, zullen die voorwaarden niet alleen bestaan in het vervullen van een aantal formaliteiten, maar zullen zij in hoofdzaak betrekking hebben op gegevens waardoor kan worden bewezen dat de betrokken organisaties ten volle aan het vakbondsleven deelnemen. Al heeft de erkenningsregeling om de hiervoren opgegeven reden niet rechtstreeks te maken met de vrijheid van vakvereniging van het personeel in overheidsdienst, toch is ze - onrechtstreeks maar stellig - van groot belang voor de eerbiediging van die vrijheid. Een niet erkende vakbond moet namelijk heel wat missen wat zulk een organisatie van dienst kan zijn, met alle hinder vandien voor de ledenwerving. Het opleggen van te strenge erkenningsvoorwaarden zou onrechtstreeks afbreuk doen aan de vrijheid van vakvereniging die in België door de aangehaalde teksten gewaarborgd is.

De gemachtigden van de Minister van het Openbaar Ambt leggen er de nadruk op dat de Regering uitsluitend objectieve en redelijke erkenningsvoorwaarden wenst op te leggen, waardoor paal en perk kan worden gesteld aan de overdreven toename van het aantal erkende vakbonden, zonder dat hoe dan ook aan de vrijheid van vakvereniging wordt geraakt.

.../...

De billijkste voorwaarde is dat de vakbond een voldoende aantal leden moet tellen. Ook andere voorwaarden zijn denkbaar : gedurende een bepaalde, maar dan niet overdreven lange periode actief geweest zijn; de belangen van voldoende grote personeelscategorieën verdedigen; geen activiteit uitoefenen die kennelijk niets met vakbondsactiviteit uitstaande heeft; aan bepaalde werkingsregelen voldoen,enz...

Om gevaar voor willekeur te voorkomen ware het verkieslijk, bepaalde regelen in verband met de mogelijke erkenningsvoorwaarden in de wet zelf op te nemen. Regering en wetgever dienen te oordelen of artikel 10 van het ontwerp niet in die zin aangevuld moet worden.

Onder voorbehoud van deze laatste opmerking zou artikel 10, om de strekking duidelijker te doen uitkomen, als volgt kunnen worden geredigeerd :

"Artikel 10.-

De Koning bepaalt de regelen volgens welke vakorganisaties erkend worden; hij stelt de voorwaarden vast die voor hen aan die erkenning verbonden zijn."

Artikel 11.

Dit artikel bepaalt :

"Artikel 11.-

De representatieve vakorganisaties en de erkende vakorganisaties mogen onder de voorwaarden bepaald door de Koning :

.../...

a) de documentatie ontvangen betreffende het beheer van het personeel dat zij vertegenwoordigen;

b) de bondsbijdragen innen in de lokalen tijdens de diensturen;

c) aanwezig zijn op de vergelijkende examens en op de examens die voor de personeelsleden worden georganiseerd;

d) stappen doen bij de overheden in het gemeenschappelijk belang van het personeel dat zij vertegenwoordigen of in het bijzonder belang van een personeelslid;

e) een personeelslid dat zijn daden moet rechtvaardigen op diens verzoek terzijde staan;

f) in de lokalen van de diensten berichten uithangen;

g) in de lokalen vergaderingen beleggen".

A.

Uit dit artikel volgt dat de als representatief erkende vakorganisaties van rechtswege gebruik zullen kunnen maken van de mogelijkheden die artikel 11 hun biedt, zonder dat zij vooraf erkend moeten worden overeenkomstig artikel 10. Het spreekt vanzelf dat artikel 10 de Koning niet machtigt om voor de erkenning van vakbonden strengere voorwaarden te stellen dan de wet voor representatieve organisaties zal bepalen.

.../...

B.

Artikel 11 herhaalt, enigszins gewijzigd en aangevuld, hetgeen thans bepaald is in artikel 3, eerste lid en vierde lid, van het koninklijk besluit van 20 juni 1955.

Volgens artikel 3, eerste lid, van dat besluit mogen de vakorganisaties "vergaderingen houden in de gebouwen der diensten" "met toestemming van de Minister of van het orgaan van beheer" (b); bovendien bepaalt het dat in de gebouwen van de diensten berichten van die organisaties mogen worden aangeplakt als ze vooraf geviseerd zijn "door een personeelslid, aangewezen door de Minister of het orgaan van beheer" (c). Naar de gemachtigden van de Minister van het Openbaar Ambt hebben verklaard, betekenen de woorden vooraan in het artikel : "onder de voorwaarden bepaald door de Koning", onder meer dat de Koning aan het gebruik dat de vakorganisaties van de hun geboden mogelijkheden kunnen maken, bepaalde voorafgaande controlemaatregelen kan verbinden, die noodzakelijk zijn ter vrijwaring van de goede werking van de overheidsdiensten. Die maatregelen zouden dezelfde of van hetzelfde soort zijn als die welke door de thans geldende bepalingen zijn voorgeschreven. Het behoeft geen betoog dat de voorwaarden die de Koning kan opleggen, zullen moeten verschillen naar gelang van de aard van de rechten waar het om gaat en dat ze nooit aan de kern van die rechten afbreuk zullen mogen doen.

C.

Enige bepalingen van het artikel zijn voor amendering vatbaar.

.../...

I. Volgens door de gemachtigden van de Minister verstrekte inlichtingen is de onder a bedoelde "documentatie betreffende het beheer van het personeel" een algemene documentatie die geen individuele beslissingen bestrijkt. Overigens zou in de tekst of althans in de memorie van toelichting moeten worden omschreven van welke documentatie aan de representatieve en aan de erkende vakorganisaties inzage moet worden gegeven.

II. De tekst onder d herhaalt en verruimt hetgeen thans bepaald is in artikel 3, vierde lid, van het koninklijk besluit van 20 juni 1955. In zijn arrest van 30 oktober 1958, VAN GAILLIE, nr. 6.668, VIe (1), heeft de Raad van State duidelijk gemaakt dat "uit de tekst (van de bedoelde bepaling) noch uit het verslag aan de Koning dat aan (het besluit) voorafgaat, kan worden afgeleid dat de gemachtigden van de syndicale organisaties de beraadslagingen van de examencommissie mogen bijwonen". Het arrest zegt nog dat "zulk een uitleg" van de bepaling "afbreuk zou doen aan het beginsel dat de beraadslagingen der examencommissie geheim zijn". De bepaling van het ontwerp laat die oplossing bestaan.

III. Ter voorkoming van misverstand zouden in de tekst onder e de woorden "ten overstaan van de administratieve overheid" moeten worden ingevoegd vóór "zijn daden" (zie artikel 3, eerste lid, d, van het koninklijk besluit van 20 juni 1955).

.../...

---

(1) Verz. blz. 818.

OPMERKINGEN BETREFFENDE HOOFDSTUK VI "BEPALINGEN BETREFFENDE DE VAKBONDSAFGEVAARDIGDEN".

Artikel 12.

In de artikelen 36 tot 41 van het koninklijk besluit van 20 juni 1955 heeft de Koning reeds een aantal voorzieningen getroffen met betrekking tot de afgevaardigden van de vakbonden waarbij het personeel in overheidsdienst is aangesloten. Artikel 12 wil de Koning machtigen om bepalingen met dezelfde strekking vast te stellen voor personeelsleden wier statuut hij niet vermag te bepalen, onder meer van provincies en gemeenten.

Dit artikel kan als volgt worden geredigeerd :

"Artikel 12.-

De Koning stelt de regelen die voor vakbondsafgevaardigden gelden ter zake van hun activiteit in de overheidsdiensten. Hij bepaalt de administratieve stand van de personeelsleden die deze hoedanigheid bezitten, en onder meer de gevallen waarin de tijd dat zij een vakbondsopdracht vervullen, met diensttijd wordt gelijkgesteld".

.../...

OPMERKINGEN BETREFFENDE HOOFDSTUK VII. - OPHEFFINGS- EN SLOTBEPALINGEN.

Afdeling I. - Wijzigings- en opheffingsbepalingen.

Zoals gebruikelijk is plaatse men de wijzigingsbepalingen vóór de opheffingsbepalingen.

Artikel 13 van het ontwerp.

Paragraaf 2 van artikel 13 - een bepaling die beter in een afzonderlijk artikel zou staan - wijzigt de wet van 10 maart 1954 "betreffende de toestand van syndicale detachering van het onderwijzend personeel der scholen die onderworpen zijn aan de wet tot regeling van het lager onderwijs".

Ondanks haar opschrift slaat de wet van 10 maart 1954 niet op het onderwijzend personeel van Staatsscholen, maar alleen, zoals artikel 1 zegt, op dat van gemeentescholen en van "aangenomen en aanneembare" scholen. Artikel 12 van het ontwerp, dat de Koning machtigt tot het bepalen van de administratieve stand van de vakbondsafgevaardigden van alle overheidsdiensten die onder de ontwerp-wet vallen, maakt de wet van 10 maart 1954 onwerkzaam voor zover zij betrekking heeft op het onderwijzend personeel van gemeentescholen. Daarom beperkt artikel 13, § 2, de werkingssfeer van die wet terecht tot het onderwijzend personeel "van de vrije scholen onderworpen aan de regeling van de gecoördineerde wetten op het lager onderwijs" (zie 1°).

.../...

Krachtens artikel 1 van de wet van 10 maart 1954 kunnen leden van het onderwijzend personeel van de vermelde lagere scholen en bewaarscholen slechts "syndicaal gedetacheerd" worden "ingevolge een opdracht ... hun toevertrouwd door een van de vakverenigingen welke voor de toepassing van deze wet erkend ("reconnues") zijn door de Minister van Openbaar Onderwijs". Zodoende stelt het artikel een regeling inzake "erkenning" ("reconnaissance") van de vakverenigingen in voor de toepassing van de wet. Het vervolgt : "De erkenning ("reconnaissance") van die vakverenigingen wordt verkregen zoals bepaald bij het syndicaal statuut van het Rijkspersoneel".

Deze laatste bepaling is niet in overeenstemming met het "syndicaal statuut" van 1955 hetwelk voorziet in de erkenning ("agéation") van de "syndicale organisaties"; zij zal nog minder in overeenstemming zijn met de ontwerp-wet die de regeling inzake erkenning van vakorganisaties grondig wijzigt. Derhalve dient de laatste volzin van artikel 1 van de wet van 10 maart 1954 gewijzigd óf geschrapt te worden. Tenzij Regering of wetgever hun keuze op een andere oplossing laten vallen, kan met schrapping worden volstaan; het wordt dan mogelijk de erkenning van vakorganisaties voor de toepassing van de wet van 10 maart 1954 volgens bijzondere regelen te laten geschieden.

Voorts is de wet van 10 maart 1954 stilzwijgend gewijzigd door de wet van 29 mei 1959 tot wijziging van de wetgeving betreffende het bewaarschoolonderwijs, het lager, middelbaar, normaal-, technisch en kunstonderwijs, die onder meer het stelsel van aanneming van vrije scholen door

.../...

de gemeente afgeschaft heeft. Het verdient aanbeveling de wet van 10 maart 1954 in overeenstemming te brengen met die van 29 mei 1959.

Hiervoor is het nodig de bepaling van artikel 13, § 2, van het ontwerp aan te vullen.

Onder voorbehoud van verdere aanpassingen welke de Regering in de wet van 10 maart 1954 mocht willen aanbrengen, kan de bepaling als volgt worden geredigeerd :

"Artikel ...

In de wet van 10 maart 1954 betreffende de toestand van syndicale detachering van het onderwijzend personeel der scholen die onderworpen zijn aan de wet tot regeling van het lager onderwijs worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1° het opschrift wordt gewijzigd als volgt : "Wet betreffende de stand vakbondsdetachering van het onderwijzend personeel van gesubsidieerde vrije bewaarscholen en lagere scholen".

2° (nieuw) In artikel 1 worden de woorden "gemeentelijke, aangenomen en aanneembare" vervangen door "gesubsidieerde vrije" (de laatste volzin wordt geschrapt).

3° In artikel 2 worden de woorden "van de gemeenteraad of" en de woorden "aangenomen of aanneembare" geschrapt.

.../...

4° In artikel 4, tweede en derde lid, worden de woorden "De Staat, de gemeente of het bestuur van de aanneembare school" vervangen door "De Staat of het bestuur van de vrije school". In het derde lid van hetzelfde artikel worden de woorden "aan de Staat, de gemeente of het bestuur van de aanneembare school" vervangen door "aan de Staat of aan het bestuur van de vrije school".

5° In artikel 6 worden de woorden "Voor de onderwijzers der aangenomen of aanneembare lagere scholen en bewaarscholen" vervangen door "Voor de onderwijzers van gesubsidieerde vrije bewaarscholen en lagere scholen".

Aanvullingsbepalingen.

Zoals reeds gezegd is, stelt de Raad van State voor, het ontwerp met een aantal wijzigingsbepalingen aan te vullen :

I. Een bepaling die artikel 39, door artikel 2 van de wet van 20 juli 1927 ingevoegd in de statuten van de Nationale Maatschappij van Buurtspoorwegen, in zijn geheel opnieuw in werking stelt (Opmerking II bij artikel 1, § 2, van het ontwerp).

Die bepaling kan als volgt worden geredigeerd :

.../...

"Artikel ...

Artikel 39, in de statuten van de Nationale Maatschappij van Buurtspoorwegen ingevoegd door de wet van 20 juli 1927 waarbij de Regering gemachtigd wordt zekere wijzigingen goed te keuren in die statuten, en gedeeltelijk opgeheven bij artikel 12 van het koninklijk besluit nr. 4 van 18 april 1967 tot wijziging en aanvulling van de wet van 10 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut, wordt in zijn geheel opnieuw in werking gesteld,met ingang van 30 april 1967".

III. Bepalingen tot wijziging van de wet van 10 juni 1952 betreffende de gezondheid en de veiligheid van de arbeiders, alsmede de salubriteit van het werk en van de werkplaatsen (Opmerking III bij artikel 7).

Onder voorbehoud van andere wijzigingen die de Regering mocht willen aanbrengen, kunnen deze bepalingen als volgt worden geredigeerd :

"Artikel ...

§ 1. Artikel 1, § 1, derde lid,van de wet van 10 juni 1952 betreffende de gezondheid en de veiligheid van de arbeiders, alsmede de salubriteit van hetwerk en van de werkplaatsen, gewijzigd bij de wet van 17 juli 1957, wordt met de volgende woorden aangevuld : "zelfs als dat personeel onder een bij wet of verordening vastgesteld statuut staat".

/

§ 2: Artikel 1, § 4, d, vierde lid, van dezelfde wet, gewijzigd bij de wet van 17 juli 1957, wordt door de volgende bepaling vervangen :

"De bepalingen onder a tot d hiervoren zijn niet van toepassing op besturen van Staat, provincies en gemeenten, of op openbare besturen. De Koning bepaalt de regelen volgens welke in die besturen diensten en comités worden opgericht die, inzake veiligheid, gezondheid en verfraaiing van werkplaatsen, belast zijn met het geheel of een deel van de bevoegdheden van de door die bepalingen ingestelde diensten en comités".

III. Een bepaling die artikel 54 van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966, met de ontwerp-wet in overeenstemming brengt.

Er moet rekening mee worden gehouden dat de ontwerp-wet naast de raadplegingsprocedures ook onderhandelings- en overlegprocedures invoert.

Bovendien moet worden bepaald welke "syndicale organisaties" zijn die voor de toepassing van artikel 54, tweede lid, als "erkende syndicale organisaties" moeten worden aangemerkt.

IV. Een bepaling tot opheffing van artikel 1, tweede lid, 9°, van de wet van 22 juni 1964 betreffende het statuut der personeelsleden van het Rijksonderwijs.

.../...

De ontwerp-wet is van toepassing op het personeel van door de overheid en inzonderheid door de Staat opgerichte onderwijsinrichtingen. Ze leidt dus tot stilzwijgende opheffing van artikel 1, tweede lid, 9°, dat de Koning machtigt om voor de personeelsleden van onderwijsinrichtingen van de Staat een bijzonder "syndicaal statuut" vast te stellen. Deze opheffing moet uitdrukkelijk worden geformuleerd.

V. Een bepaling tot wijziging van artikel 2, § 3, 1, tweede lid, van de wet van 5 december 1968 betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités. (Algemene opmerkingen B, II tot IV, betreffende het hele ontwerp).

Zoals reeds is opgemerkt moet de genoemde bepaling, met het oog op een coherente wetgeving, zo gewijzigd worden dat de Koning de toepassing van de wet van 5 december 1968 uitsluitend kan uitbreiden tot degenen "die in dienst zijn van de Staat, de provincies, de gemeenten, de daaronder ressorterende openbare instellingen en de instellingen van openbaar nut" en onder arbeidsovereenkomst staan.

Bovendien is het zaak van de Regering en van de wetgever te oordelen of aan het aan de Koning verleende recht geen andere grenzen moeten worden gesteld met betrekking bijvoorbeeld tot de aard van de bedoelde overheidsdiensten, of tot de aard van hun activiteit (1).

.../...

(1) Zie bijvoorbeeld artikel 2 van de wet van 8 april 1965 tot instelling van de arbeidsreglementen.

Afdeling II - Overgangsbepalingen.

Regering en wetgever dienen na te gaan of in de ontwerp-wet, onder meer ingevolge de nauwkeuriger regelen welke de Raad van State voor sommige punten voorstelt, niet een aantal overgangsbepalingen nodig zijn.

Afdeling III - Slotbepaling.

Artikel 14.

Artikel 14 stelt gewoon :

"Over de bepalingen welke de Koning dient te nemen voor het vaststellen van de inwerkingtreding en voor het uitvoeren van deze wet wordt in Ministerraad beraadslaagd".

A.

Volgens de commentaar op artikel 14 in de memorie van toelichting "blijft verstaan dat de bij dit ontwerp vereiste uitvoering aan dit ontwerp eigen is; zij onderstelt geenszins dat de formaliteiten onder meer voorgeschreven bij de wet van 25 april 1963 betreffende het beheer van de instellingen van openbaar nut voor sociale zekerheid en sociale voorzorg, zullen worden vervuld".

De gemachtigden van de Minister van het Openbaar Ambt hebben verklaard dat artikel 14 volgens de Regering niet meebrengt, dat niet langer voldaan hoeft te worden aan de formaliteiten die door enige andere wetsbepaling dan dit

.../...

artikel mochten zijn voorgeschreven : zo blijft de Koning gehouden het advies van de Raad van State, afdeling wetgeving, in te winnen overeenkomstig artikel 2, tweede lid, van de wet van 23 december 1946, en in voorkomend geval de formaliteiten na te leven die zijn voorgeschreven in artikel 6 van de wet van 20 juli 1921 tot instelling van de boekhouding der betaalbaar gestelde kredieten en in de artikelen 6 en 8 van het koninklijk besluit van 5 oktober 1961 tot regeling van de administratieve en begrotingscontrole. Daarentegen heeft artikel 14 volgens de Regering tot gevolg, dat de Koning niet langer het advies of het voorstel van de beheersorganen van de instellingen van openbaar nut hoeft te vragen, ongeacht of het optreden van die organen voorgeschreven is door de wet van 25 april 1963 betreffende het beheer van de instellingen van openbaar nut voor sociale zekerheid en sociale voorzorg, dan wel voor bepalingen die alleen voor een deel van die instellingen gelden. De hier opgegeven zeer gewichtige regel zou in de tekst zelf van artikel 14 moeten worden vermeld.

B.

De gemachtigden van de Minister van het Openbaar Ambt wijzen erop dat de Koning bevoegd moet zijn, én om de onderscheiden bepalingen van het ontwerp op verschillende data in werking te stellen én om deze of gene bepaling geleidelijk in toepassing te brengen. In de hierna voorgestelde tekst is daar rekening mee gehouden.

Met inachtneming van deze opmerkingen kan artikel 14 van het ontwerp als volgt worden geredigeerd :

.../...

"Artikel 14.-

De onderscheiden bepalingen van deze wet worden door de Koning in werking gesteld en toepasselijk verklaard op de data en volgens de regelen welke hij bepaalt.

Koninklijke besluiten houdende verordeningen inzake inwerkingstelling, toepasselijkverklaring en uitvoering van deze wet worden in Ministerraad overlegd. Niettegenstaande iedere hiermee strijdige bepaling moet aan zodanige besluiten die betrekking hebben op instellingen van openbaar nut, geen voorstel of advies van de beheersorganen van die instellingen voorafgaan".

MEDEONDERTEKENING.

Daar het om een wetsontwerp gaat, kan voor de geldigheid ervan worden volstaan met medeondertekening door de Minister van het Openbaar Ambt alleen. De Minister van Binnenlandse Zaken heeft het mede ondertekend omdat het ook het personeel van provincies, gemeenten en eraan ondergeschikte openbare instellingen aangaat. Niet mede ondertekend hebben de andere Ministers onder wie de overige erin bedoelde personeelscategorieën om verschillende redenen ressorteren : personeelsleden van diensten die de rechterlijke macht terzijde staan - de Minister van Justitie -; personeelsleden van onderwijsinrichtingen - de Ministers van Nationale Opvoeding -; personeel van instellingen van openbaar nut - hiërarchisch gezag of toezicht van verscheidene Ministers. Bij artikel 13, § 2, van het ontwerp zijn

.../...

bovendien vooral de Ministers van Nationale Opvoeding, en bij een aantal door de Raad in overweging gegeven aanvullingsbepalingen is vooral de Minister van Sociale Voorzorg betrokken. De Regering dient uit te maken of met overleg in Ministerraad kan worden volstaan voor de coördinatie van het door haar ondernomen werk, dan wel of het raadzaam is dat nog andere Ministers dan de Ministers van het Openbaar Ambt en van Binnenlandse Zaken het ontwerp mede voordragen en ondertekenen.

La chambre était composée de			De kamer was samengesteld uit	
Messieurs : de Heren :	G. VAN BUNNEN,	conseiller d'Etat, staatsraad,		président, voorzitter,
	J. MASQUELIN,	conseillers d'Etat,		
Madame : Mevrouw :	G. CISELET,	staatsraden,		
Messieurs : de Heren :	P. DE VISSCHER,	assesseurs de la section de législation,		
	G. ARONSTEIN,	bijzitters van de afdeling wetgeving,		
	M. JACQUEMIJN,	greffier adjoint, adjunct-griffier,		greffier. 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. Ch. HUBERLANT, auditeur.

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

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

(s) M. JACQUEMIJN.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(s) G. VAN BUNNEN.