M.

L. 4722/2.

1 VI 1955
Coordination (2)

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Premier Ministre, le 20 avril 1955, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "relatif à l'activité syndicale au sein des services de l'Etat", a donné le 1er juin 1955 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 20e April 1955 door de Eerste-Minister verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de syndicale actie in de Rijksdiensten", heeft de 1e Juni 1955 het volgend advies gegeven :

Le projet tend à remplacer l'arrêté du Régent du 11 juillet 1949, modifié par l'arrêté du 12 octobre 1949, qui détermine actuellement le statut syndical des agents de l'Etat.

Comme l'expose le rapport au Roi, la substitution à la réglementation en vigueur d'une réglementation nouvelle a deux buts : le premier est d'apporter plusieurs améliorations au régime présentement établi; le second est d'étendre le champ d'application du statut syndical à de nouvelles catégories d'agents, et principalement aux agents de nombreux organismes d'intérêt public (article 1er, 9°).

\+

\+ \+

L'extension du statut syndical à des agents de services publics érigés en personnes juridiques distinctes de l'Etat soulève des questions de principe.

La plupart des organismes visés à l'article 1er, 9°, sont des organismes classés dans les catégories A et B par l'article 1er de la loi du 16 mars 1954. A l'égard de ces organismes, la compétence du Roi ne peut être contestée. En effet, aux termes de l'article 11 de la loi, "le Roi fixe le cadre et le statut du personnel des organismes des catégories A et B...".

On pourrait toutefois se demander si la création d'un comité général de consultation syndicale commun à l'ensemble des ministères et des organismes d'intérêt public respecte l'autonomie de ces organismes. La loi du 16 mars 1954 a restreint cette autonomie, notamment

.../...

quant au pouvoir des organismes sur leur personnel par l'article 11 précité. Au surplus, les travaux préparatoires font apparaître que le but de cette dernière disposition est d'assurer une harmonie en ce qui concerne le statut du personnel, d'une part, entre les divers organismes et, d'autre part, entre ces derniers et les administrations de l'Etat. C'est à cette fin qu'a été prévue l'intervention du Ministre qui a l'administration générale dans ses attributions. Il a toutefois été souligné que le statut du personnel devait être adapté au caractère particulier des organismes et qu'il devait être tenu compte du caractère commercial, financier ou industriel de certains d'entre eux (Doc. parl. Sénat, session 1953-1954, n° 115, page 39; Doc. parl. Chambre, session 1954-1955, n° 346, p. 3). Si la création d'un comité général de consultation syndicale commun aux ministères et aux organismes d'intérêt public rend plus difficile l'élaboration des règles de fonctionnement, parce qu'elles doivent régir des situations très diverses, et si elle soulève accessoirement des problèmes de terminologie, elle n'est pas, eu égard à l'article 11 de la loi du 16 mars 1954 et aux travaux préparatoires de cette disposition, contraire aux lois particulières qui ont créé les organismes, leur ont conféré la personnalité juridique et les ont dotés d'une autonomie plus ou moins étendue.

En vertu de l'article 17 de la Constitution, l'enseignement ne fait pas partie de l'administration générale du Royaume et il est réglé par la loi. Toutefois, sauf pour les professeurs d'université qui ne sont pas visés par le projet, les diverses lois organiques de l'enseignement n'interdisent pas au Roi de fixer certaines règles statutaires identiques pour le personnel des établissements d'enseignement et pour les agents de l'administration générale et d'établir un comité général de consultation syndicale commun aux deux catégories.

.../...

Le projet ne concerne pas exclusivement les agents de la métropole; son champ d'application s'étend à des agents de la Colonie (le personnel visé à l'article 1er, 8°; le personnel de l'Institut universitaire des territoires d'outremer). Si cette manière de faire peut soulever certaines difficultés, il n'y a cependant aucune disposition constitutionnelle ou légale violée lorsque le Roi prend un même arrêté à la fois sur base des pouvoirs qui lui sont conférés pour la Belgique et sur base des pouvoirs qui lui sont conférés pour le Congo. L'arrêté doit, en pareil cas, viser la Charte coloniale et être contresigné par le Ministre des Colonies.

\+

\+ \+

A raison des modifications apportées au statut syndical actuellement en vigueur et de l'extension de son champ d'application, le projet constitue une réforme importante. Eu égard à l'ampleur du projet, le Conseil d'Etat a disposé de peu de temps pour l'examiner, son avis lui ayant été demandé "dans le délai le plus court". C'est pourquoi le Conseil d'Etat s'est borné aux points qui lui ont paru les plus importants. L'arrêté du 11 juillet 1949 a donné lieu à de nombreux recours. Le Conseil d'Etat s'est principalement attaché, en se fondant sur la jurisprudence de la section d'administration, à préciser la portée des dispositions fondamentales du projet de manière à éliminer, autant que faire se peut, les difficultés juridiques qu'elles soulevaient.

.../...

INTITULE.

Le Conseil d'Etat propose le texte suivant qui s'inspire de l'intitulé de l'arrêté du 11 juillet 1949 et qui, au surplus, lui semble plus exact :

"Arrêté royal portant le statut syndical des agents des services publics".

PREAMBULE.

Les observations relatives au préambule sont formulées à l'occasion de l'examen de l'article premier. Le Conseil d'Etat propose de rédiger le préambule comme suit :

"Vu les articles 29, 66 et 67 de la Constitution;

Vu la loi du 18 octobre 1908 sur le gouvernement de la Colonie, notamment l'article 8;

Vu la loi du 4 avril 1890 relative à l'enseignement et à l'exercice de la médecine vétérinaire, réimprimée le 28 mai 1906, notamment l'article 20, modifié par la loi du 21 juin 1934;

Vu la loi du 15 novembre 1919 relative à l'enseignement agricole, notamment les articles 3 et 6;

Vu la loi organique de l'enseignement primaire, réimprimée le 25 octobre 1921, notamment l'article 23 bis, y inséré par la loi du 15 mai 1929, et l'article 39, alinéa 4;

.../...

Vu la loi organique de l'enseignement normal du 23 juillet 1952, notamment l'article 4, § 1er, et les articles 6 et 20;

Vu la loi du 28 avril 1953 sur l'organisation de l'enseignement supérieur dans les universités de l'Etat, notamment l'article 50;

Vu la loi organique de l'enseignement technique du 29 juillet 1953, notamment les articles 16 et 60;

Vu les lois sur l'enseignement moyen coordonnées le 31 décembre 1953, notamment les articles 10, 13, 14 et 27, alinéa 2;

Vu la loi du 16 août 1927 modifiant et complétant la loi du 11 avril 1897 instituant des délégués ouvriers à l'inspection des mines de houille, notamment les articles 4 et 14;

Vu les lois relatives à l'assurance en vue de la vieillesse et du décès prématuré, coordonnées le 12 septembre 1946, notamment l'article 61, modifié par les lois des 30 décembre 1950, 29 décembre 1953, 11 et 28 mars 1954;

Vu la loi du 19 mai 1948 créant une Caisse autonome des dommages de guerre, notamment l'article 6;

Vu la loi du 15 juin 1951 sur la milice, le recrutement et les obligations de service, notamment l'article 79;

Vu la loi du 15 mars 1954 relative aux pensions de dédommagement des victimes civiles de la guerre 1940-1945 et de leurs ayants droit, notamment l'article 20;

.../...

Vu la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, notamment l'article 11;

Vu l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat;

Vu l'arrêté royal du 26 août 1939 approuvant le statut du personnel ouvrier salarié des établissements et services de l'armée, modifié par l'arrêté royal du 18 septembre 1950 concernant le statut des ouvriers civils du Ministère de la Défense nationale;

Vu l'arrêté du Régent du 30 avril 1947 fixant le statut des agents temporaires, notamment l'article 16;

Vu l'arrêté du Régent du 16 octobre 1947 portant réglementation de la fonction de commissaire de l'Etat, notamment l'article 1er, modifié par l'arrêté du Régent du 25 février 1950;

Vu l'arrêté du Régent du 10 avril 1948 portant le statut du personnel ouvrier temporaire, notamment l'article 15;

Vu l'arrêté royal du 24 décembre 1951 autorisant le Ministre de la Défense nationale à engager du personnel de complément en vue d'occuper un certain nombre d'emplois prévus pour les militaires de rang subalterne, et fixant le statut de ce personnel;

Vu l'avis ... (le reste comme au projet)...".

.../...

TITRE 1er.

Observations générales.

I. Le projet détermine le champ d'application du nouveau statut syndical en se fondant, en ordre premier, sur la notion d'"agent de l'administration générale du Royaume". En revanche, l'arrêté royal du 2 octobre 1937 fait appel aux notions d'"agent de l'Etat" et d'"administrations de l'Etat". L'arrêté royal du 16 février 1953 fixe le statut pécuniaire du "personnel des ministères". Rien n'impose que les statuts administratif, pécuniaire et syndical aient le même champ d'application, mais il serait souhaitable que ces statuts fassent appel aux mêmes notions et adoptent la même terminologie.

Selon les explications données par le fonctionnaire délégué par le Premier Ministre, il entre dans les intentions du Gouvernement de tendre à une unification en se fondant sur la notion d'"agent de l'administration générale".

II. Le projet emploie l'expression "agent de l'administration générale du Royaume" dans le sens qui a été précisé par la jurisprudence de la section d'administration. Le Conseil d'Etat a fait appel à cette notion constitutionnelle(Constitution, article 66, alinéa 2) principalement pour déterminer le champ d'application du statut syndical du 11 juillet 1949.

Par agents de l'"administration générale" on entend les agents du pouvoir exécutif central, à l'exclusion de ceux des diverses branches de l'administration pour lesquelles la Constitution a prévu un régime particulier.

.../...

En vertu de l'article 17 de la Constitution, l'enseignement est réglé par la loi et ne fait pas partie de l'administration générale au sens de l'article 66, alinéa 2, de la Constitution (C.E. 30 juin 1950, n° 417, Rec. D.B., p. 305; C.E. 28 avril 1952, n° 1527, Rec.D.B., p. 370). Les emplois de relation extérieure ne sont pas compris parmi les emplois d'administration générale, l'article 66, alinéa 2, faisant une distinction entre les deux catégories d'emplois (C.E. 24 décembre 1953, n° 3015, Rec. D.B., p.1457). Ne font pas non plus partie de l'administration générale, diverses catégories d'agents qui, en vertu des lois qui les ont institués, ont des rapports étroits avec le pouvoir judiciaire : par exemple, les officiers et agents judiciaires près les parquets (C.E. 13 février 1953, n° 2207, Rec.D.B., p. 206); les employés des parquets attachés aux officiers judiciaires (C.E. 13 février 1953, n° 2208, Rec. D.B., p.208); les délégués à la protection de l'enfance (C.E. 13 mai 1953, n° 2457, Rec.D.B., p.634).

L'intention du Gouvernement est de se référer à cette jurisprudence.

III. Quelle que soit la notion générale à laquelle on recourt pour déterminer le champ d'application du statut, des hésitations restent possibles pour plusieurs catégories d'agents se trouvant dans des situations particulières. C'est pourquoi il se recommande, du point de vue pratique, comme le fait le projet, de viser expressément ces catégories, encore qu'on puisse soutenir qu'elles soient, soit comprises, soit exclues, par le recours à la notion d'"agent de l'administration générale".

.../...

IV. Plusieurs des catégories d'agents visées se trouvent sous le régime du contrat : par exemple, une partie des agents auxiliaires, certains agents des organismes d'intérêt public et le personnel temporaire du Ministère des Colonies visé à l'article 1er, 8°. Il y a toujours des difficultés juridiques à compléter par des dispositions statutaires, qui sont de nature réglementaire, une situation juridique fixée par un contrat l'autorité administrative porterait atteinte aux droits des agents recrutés par contrat, en leur imposant unilatéralement des obligations qui n'ont pas été énoncées dans leur contrat d'engagement. A cet égard, certaines dispositions du projet peuvent soulever des difficultés, notamment l'article 35 qui impose le vote aux élections syndicales sous peine d'une sanction disciplinaire.

Pour le problème qui vient d'être indiqué, le Conseil d'Etat renvoie à son avis du 20 août 1953 sur un projet d'arrêté royal déterminant la qualité d'agent auxiliaire et établissant la possibilité de recours pour les agents auxiliaires.

Observations particulières.

Article 1er, 1°.

1. L'intention du Gouvernement est, comme le fait apparaître le rapport au Roi précédant le projet, d'exclure les receveurs régionaux. Tant dans le rapport au Roi précédant l'arrêté royal n° 33 du 10 novembre 1934 qui a modifié plusieurs dispositions de la loi communale en vue d'instituer des receveurs régionaux, que dans le rapport au Roi précédant l'arrêté royal n° 124 du 27 février 1935 qui a complété l'article 122 de cette loi par u

.../...

disposition nouvelle, il est affirmé que "les receveurs régionaux seront des agents de l'Etat", "Les agents en cause ont la qualité d'agents de l'Etat" (Pasinomie 1934, p. 422,et Pasinomie 1935, p. 161). Il y aurait donc lieu d'exclure de manière expresse les receveurs régionaux.

L'intention du Gouvernement est, par contre, de rendre le projet applicable aux agents des gouvernements provinciaux. A la différence des employés provinciaux visés à l'article 65, alinéa 2 de la loi provinciale, les agents des gouvernements provinciaux sont à comprendre parmi les agents de l'administration générale; sous réserve des dispositions particulières établies pour eux par l'article 126 de la loi provinciale, ils sont soumis au statut des agents de l'Etat (C.E. 7 avril 1950, n° 329, Rec.D.B., p.160; 16 décembre 1954, n° 3927, Rec. D.B., p. 1188).

2. Les agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat ont été soustraits au statut syndical par des dispositions réglementaires expresses : l'article 1er de l'arrêté du 12 mars 1949 et l'arrêté du 22 avril 1952 (C.E. 29 juin 1953, n° 2610, Rec. D.B., p.892). L'article 1er, 1°, devrait être complété par semblable disposition puisque, selon le rapport au Roi, l'intention du Gouvernement est d'exclure le personnel de la Sûreté de l'Etat.

Le statut de ce personnel ne contient pas de dispositions semblables aux articles 8 à 11 de l'arrêté du Régent du 30 mai 1949 qui instituent une commission paritaire consultative auprès du Comité régulateur des polices judiciaires des parquets. Il appartient au Gouvernement d'apprécier si la mission particulière de la Sûreté de l'Etat impose d'écarter complètement la consultation du personnel sur ses intérêts professionnels, sous quelque forme que ce soit.

.../...

Article 1er, 2° (1er, 7°, du texte proposé par le Conseil d'Etat).

Vu l'article 4 de la loi du 16 août 1927 relative aux délégués ouvriers à l'inspection des mines, ceux-ci ne semblent pas pouvoir être désignés par les organisations syndicales comme membres d'un comité de consultation syndicale. Il faudrait compléter le 2° par les mots "sous réserve de l'application de l'article 4, alinéa 2, de la loi du 16 août 1927".

Article 1er, 3°.

1. L'article 1er, 3° du projet porte "3° le personnel des établissements d'enseignement de l'Etat à l'exception des membres du corps enseignant des universités de l'Etat ...". Il serait préférable de substituer à l'expression "corps enseignant" que la loi ne connaît pas, celle de "personnel enseignant" qui est employée à l'intitulé du chapitre III de la loi du 28 avril 1953 sur l'organisation de l'enseignement supérieur dans les universités de l'Etat.

Pour ce qui est des universités, le projet vise donc les diverses catégories d'agents que l'article 50 de la loi du 28 avril 1953 énumère en donnant compétence au Roi pour fixer leur statut. Cet article 50 devrait donc être cité au préambule. Il concerne, d'une part, les agrégés, les répétiteurs, le personnel scientifique dont le statut a été fixé par l'arrêté royal du 31 octobre 1953 et, d'autre part, le personnel administratif, le personnel spécialisé, le personnel de maîtrise, les gens de métier et de service qui ont été soumis, sous réserve de certaines dérogations, au statut des agents de l'Etat par l'arrêté royal du 1er février 1954.

.../...

2. Il résulte des textes visés au préambule que le Gouvernement croit pouvoir comprendre parmi les établissements d'enseignement de l'Etat, l'Institut universitaire des territoires d'outremer. Or, celui-ci doit son origine à un don fait à la colonie et il a un statut très particulier. Les membres du personnel de l'Institut sont rémunérés à charge du budget de la colonie et doivent être considérés comme des agents de la colonie. Par conséquent, il y aurait lieu de viser de manière expresse le personnel de cet Institut que le Gouvernement entend soumettre au présent statut syndical, à l'exception toutefois, comme pour les universités, du personnel enseignant.

L'extension du champ d'application du statut syndical à la catégorie d'agents qui vient d'être indiquée requiert que l'arrêté soit proposé et contresigné par le Ministre des Colonies et qu'il vise l'article 8 de la charte coloniale, fondement du pouvoir exécutif pour la colonie.

Article 1er, 4°.

Il est superflu de faire mention des membres de l'inspection des bibliothèques publiques et de l'éducation populaire. Ils ont des fonctions qui sont manifestement étrangères à l'enseignement; ils sont soumis au statut des agents de l'Etat et sont à comprendre parmi les agents de l'administration générale.

Article 1er, 7° (1er, 6° du texte proposé par le Conseil d'Etat)

1. Il est également superflu de viser de manière expresse le personnel civil de l'Institut géographique

.../...

militaire, les ouvriers civils des établissements et services de l'armée et le personnel de complément. Ces trois catégories d'agents ne font manifestement pas partie de l'armée et sont à comprendre parmi les agents de l'administration générale.

Sous réserve de certaines dérogations, le personnel civil de l'Institut géographique militaire est soumis au statut des agents de l'Etat. Ce statut a été rendu applicable aux ouvriers civils du Ministère de la Défense nationale par l'arrêté du 18 septembre 1950 .

Le personnel de complément est régi par l'arrêté royal du 24 décembre 1951. L'article 16 de cet arrêté dispose que "le statut syndical des agents de l'Etat n'est pas applicable au personnel de complément". Le projet abroge cette disposition; il faudrait l'indiquer de manière expresse en complétant l'article 42.

2. Vu ce qui précède, il y a seulement lieu de faire mention des ouvriers militaires.

Comme c'est dans l'article 79 de la loi du 15 juin 1951 sur la milice, le recrutement et les obligations de service, que le Roi puise le pouvoir de rendre les dispositions du projet applicables aux ouvriers militaires, il y aurait lieu de viser cette loi dans le préambule.

Les ouvriers militaires sont régis par le "statut du personnel ouvrier salarié des établissements et services de l'armée", établi par l'arrêté royal du 26 août 1939.

.../...

Ces ouvriers étaient, jusqu'ici, en raison de leur qualité de militaires, soumis par leur statut, à des règles particulières moins libérales pour tout ce qui concernait le droit d'association, l'activité syndicale et la représentation du personnel.

Le projet tend, au contraire, à accorder aux ouvriers militaires le même régime qu'aux autres agents des services publics. Le Gouvernement a estimé pouvoir n'établir qu'une seule exception (article 3, 6°, du projet; article 3, d, du texte proposé par le Conseil d'Etat).

Le projet abroge certainement ainsi de manière implicite les articles 105 à 121 formant le chapitre XIII de l'arrêté royal du 26 août 1939 qui avaient institué des conseils de conciliation et un comité consultatif du personnel ouvrier salarié. Il faudrait abroger ces articles de manière expresse.

Pour le surplus, le Gouvernement devrait préciser ses intentions au sujet de deux articles de l'arrêté royal du 26 août 1939. L'article 32 dispose que "Le droit d'association est reconnu aux ouvriers militaires pour autant que les organisations professionnelles dont ils font partie n'aient pas de caractère ou tendance politique et soient reconnues par le Ministre de la Défense nationale", et l'article 101 qu'"il est interdit aux ouvriers de faire de la propagande syndicale ou autre à l'intérieur ou à proximité des établissements". Le Gouvernement entend-il maintenir ces dispositions ou, au contraire, les abroger ou les modifier ? En ce dernier cas, le texte devrait être complété.

.../...

Article 1er, 8° (1er, 11°, du texte proposé par le Conseil d'Etat).

La présence de cette disposition requiert également que l'arrêté soit proposé et contresigné par le Ministre des Colonies et qu'il vise l'article 8 de la charte coloniale.

Article 1er, 8°, nouveau, du texte proposé par le Conseil d'Etat.

Il convient d'ajouter une mention expresse relative aux commissaires de l'Etat. Ceux-ci ont été institués en vertu de lois particulières; ils exercent leurs fonctions au sein de juridictions administratives ou auprès de celles-ci et certains sont même chargés d'assister les magistrats de l'ordre judiciaire auxquels furent transférées les attributions des cours et tribunaux des dommages de guerre de la guerre 1914-1918. Une mention expresse est d'autant plus nécessaire qu'il y a lieu de préciser quelles sont les catégories de commissaires de l'Etat qui sont visés.

Article 1er, 9°.

Il y a lieu d'omettre de la liste des organismes d'intérêt public visés par le projet, l'office commercial du ravitaillement. En effet, aucune disposition légale ne donne au Roi le pouvoir de nommer le personnel de cet organisme ni de fixer son statut. Aux termes de l'arrêté-loi du 26 janvier 1945, l'office commercial du ravitaillement est un établissement public administré et géré par un comité. Sa liquidation a été décidée par un arrêté du Régent du 30 mai 1949.

.../...

Texte proposé pour l'article 1er.

"Article 1er.

Sont soumis au présent arrêté :

1° les agents de l'administration générale du Royaume, à l'exception :

a) des personnes attachées aux cabinets ministériels, qui n'appartiennent pas à une administration soumise au présent statut;

b) des gouverneurs de province, des greffiers provinciaux, des commissaires d'arrondissement et des receveurs régionaux;

c) des agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat;

2° les agents des services extérieurs du Ministère des Affaires étrangères et du Commerce extérieur, à l'exception des étrangers occupant des postes diplomatiques et consulaires, des consuls honoraires et du personnel des consulats honoraires;

3° le personnel des établissements d'enseignement de l'Etat, à l'exception du personnel enseignant des universités de l'Etat, des écoles de médecine vétérinaire de l'Etat et des instituts agronomiques de l'Etat;

4° les membres de l'inspection des enseignements primaire, normal, moyen, technique et artistique de l'Etat;

5° le personnel des établissements scientifiques et artistiques de l'Etat;

.../...

6° les ouvriers militaires des établissements et services de l'armée;

7° les délégués ouvriers à l'inspection des mines de houille, sous réserve de l'application de l'article 4, alinéa 2, de la loi du 16 août 1927;

8° les commissaires de l'Etat chargés :

a) d'assister les magistrats auxquels furent transférées les attributions des cours et tribunaux des dommages de la guerre de 1914-1918;

b) de faire partie des commissions de contrôle ou d'agréation prévues par les statuts de reconnaissance nationale;

c) d'instruire les demandes de pension de dédommagement des victimes civiles de la guerre de 1940-1945;

9° le personnel civil des organismes d'intérêt public cités ci-après :
(énumération du projet, en omettant l'Office commercial du ravitaillement);

10° le personnel de l'Institut universitaire des territoires d'outremer, à l'exception du personnel enseignant;

11° les agents temporaires de la colonie en fonction sur le territoire métropolitain".

TITRE II.

Observations relatives à la terminologie.

I. Le projet emploie l'expression "groupements syndicaux autorisés". Le rapport au Roi explique longuement quelle est, dans notre régime de liberté syndicale, la portée de l'autorisation. En réalité, il n'y a pas d'autorisation des groupements syndicaux d'agents des

.../...

services publics, mais l'octroi de facilités d'action et l'attribution de certaines compétences en matière administrative (qui sont d'ailleurs exclusivement d'avis et de contrôle, sauf pour ce qui est de la gestion des oeuvres et services sociaux) (article 1er, 4°). C'est pourquoi, dans la terminologie juridique belge, il serait plus exact d'employer le mot "agréation". Il va de soi que l'agréation n'aurait plus dans le projet la même portée que dans l'arrêté du 11 juillet 1949 qui, dans son texte originaire, faisait une distinction entre la "reconnaissance" et l'"agréation".

II. Le projet s'appliquant à la fois aux ministères et aux organismes d'intérêt public, il en résulte des difficultés de terminologie.

Aux termes de l'article 2, dernier alinéa, "l'autorité visée à l'alinéa 2 (de cet article 2) est, pour l'application du présent statut, dénommée "organe de gestion". Cette expression ne convient pas pour désigner le Ministre agissant en qualité de chef d'un département ministériel. Il y aurait lieu, dans tout le projet, d'employer plutôt la formule :"le Ministre ou l'organe de gestion".

III. Le Conseil d'Etat ne voit pas l'utilité qu'il y a à remplacer par l'expression "groupement syndical", celle d'"organisation syndicale" adoptée par l'arrêté du 11 juillet 1949.

Observations générales.

I. Un passage du rapport au Roi (page 4, alinéa 2) pourrait laisser croire que tout groupement syndical doit être "autorisé" une fois qu'il a accompli la formalité de l'envoi d'une copie de ses statuts et de la liste de ses dirigeants responsables.

.../...

Selon les explications données par le fonctionnaire délégué par le Premier Ministre, l'intention du Gouvernement est de laisser à l'autorité, comme sous le régime établi par l'arrêté du 11 juillet 1949, le pouvoir d'apprécier l'opportunité d'"autoriser" un groupement syndical. 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 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).

II. Selon le rapport au Roi (page 5), le projet supprimerait la distinction entre le "refus" et le"retrait" d'autorisation. Or, selon les explications du fonctionnaire délégué par le Premier Ministre, l'"autorisation" pourrait être "retirée" immédiatement pour un motif existant dès l'origine, par exemple, pour le motif que le groupement syndical aurait pour objet une activité interdite aux agents de l'Etat. En un tel cas, la qualification juridique exacte de la mesure est celle de "refus". Même s'ils sont soumis à une même procédure, le retrait et le refus n'en sont pas moins des mesures distinctes.

III. Le projet ajoute pour les "retraits d'autorisation" la garantie, conforme à l'esprit du statut syndical, d'un avis préalable du comité de consultation syndicale.

Les autorités administratives ne doivent pas perdre de vue que la mesure ne peut être prise sans qu'au surplus les dirigeants du groupement syndical aient été invités à présenter leurs explications. Le Conseil d'Etat, section d'administration, a estimé que,

.../...

même sans texte, cette formalité était imposée par le respect des "droits de la défense" (C.E. 28 janvier 1954, n° 3106, Rec. D.B., p. 121). Pour éviter des omissions, il serait préférable de consacrer cette jurisprudence dans le texte de l'arrêté .

IV. La disposition ne détermine pas les rapports qui existent entre les autorisations particulières données par les Ministres et les organes de gestion et l'autorisation générale donnée par le Premier Ministre.

Le Conseil d'Etat propose un texte qui précise davantage comment une organisation syndicale peut, après avoir été agréée auprès d'un ou plusieurs ministères ou organismes d'intérêt public, obtenir une agréation générale auprès de tous les ministères et organismes d'intérêt public.

Lorsqu'une organisation syndicale a été agréée auprès de tous les ministères et organismes d'intérêt public, le retrait de son agréation particulière auprès d'un ministère ou d'un organisme d'intérêt public ne peut avoir d'effet que s'il est accompagné d'un retrait de son agréation générale auprès de tous les ministères et organismes d'intérêt public. Le Gouvernement est d'avis que la solidarité ministérielle suffit pour prévenir des divergences d'attitudes entre le Premier Ministre et les Ministres tant pour ce qui est de la gestion des départements que du contrôle des organismes d'intérêt public.

A la suite de ces observations, le Conseil d'Etat propose le texte suivant qui s'inspire de l'article 4 de l'arrêté du 11 juillet 1949 :

.../...

"Article 2.-

Sont agréées :

1° auprès d'un ministère, les organisations syndicales défendant les intérêts professionnels de tout ou partie du personnel du ministère, qui envoient au Ministre, sous pli recommandé à la poste, une copie de leurs statuts et la liste de leurs dirigeants responsables;

2° auprès d'un des organismes d'intérêt public énumérés à l'article 1er, 9°, les organisations syndicales défendant les intérêts professionnels de tout ou partie du personnel de cet organisme, qui envoient à l'organe de gestion dudit organisme, sous pli recommandé à la poste, une copie de leurs statuts et la liste de leurs dirigeants responsables;

3° auprès de tous les ministères et organismes d'intérêt public énumérés à l'article 1er, 9°, les organisations syndicales qui réunissent les conditions suivantes :

a) être agréées auprès d'un ou de plusieurs ministères ou organismes d'intérêt public;

b) obtenir un siège au comité général de consultation syndicale ou être représentées au Conseil national du travail;

c) envoyer au Premier Ministre, sous pli recommandé à la poste, une copie de leurs statuts et la liste de leurs dirigeants responsables .

.../...

L'agréation est acquise à l'expiration d'un délai de deux mois suivant le dépôt des statuts si elle n'a pas été refusée par décision motivée du Ministre, de l'organe de gestion ou du Premier Ministre.

Les organisations syndicales agréées doivent communiquer dans les trois mois, les modifications apportées à leurs statuts ou à la liste des dirigeants responsables.

L'agréation peut, en tout temps, être retirée par décision motivée du Ministre, de l'organe de gestion ou du Premier Ministre.

Hors le cas où la mesure est prise pour manquement de l'organisation syndicale à l'obligation imposée à l'alinéa 3, l'agréation ne peut être refusée ou retirée qu'après avis du comité de consultation syndicale. En cas de retrait, les dirigeants responsables de l'organisation syndicale doivent être préalablement invités à présenter leurs explications".

.../...

Article 3.-

Il serait préférable de grouper, d'une part, les activités permises à toutes les organisations syndicales agréées et, d'autre part, celles qui sont réservées à certaines d'entre elles.

L'article 3 reprend les articles 7 à 13 de l'arrêté du 11 juillet 1949. Le texte nouveau a l'avantage d'être plus bref ; le littera a gagnerait toutefois à être précisé en s'inspirant des articles 11 et 12 de l'arrêté du 11 juillet 1949.

L'article 1er, 7°, dans sa première partie permet de "désigner une personne pour assister aux épreuves organisées par le Secrétariat permanent ou tout autre organisme", aux groupements syndicaux "s'ils sont représentés au Comité général de consultation syndicale"; l'article poursuit : "ou assistent à ses séances". Il résulte de la combinaison de cette dernière disposition de l'article 1er, 7°, avec l'article 5, § 1er, dernier alinéa, que des délégués chargés d'assister aux épreuves pourront être désignés par tout groupement syndical qui aura obtenu au moins un siège dans un comité de consultation syndicale. Si telle est bien l'intention du Gouvernement, il conviendrait de l'énoncer de manière directe plutôt que de recourir à une formule moins claire qui contient une référence implicite à une autre disposition.

Le Conseil d'Etat propose le texte suivant :

"Article 3.-

Dans les ministères et les organismes d'intérêt public auprès desquels elles sont agréées, les organisations syndicales peuvent :

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

.../...

b) tenir des réunions dans les locaux des services, avec l'autorisation du Ministre ou de l'organe de gestion;

c) afficher dans les locaux des services, des avis, qui doivent être préalablement visés par un agent désigné par le Ministre ou l'organe de gestion;

d) charger un délégué d'assister à sa demande un agent appelé à justifier ses actes devant l'administration sans que l'agent puisse différer les déclarations que ses supérieurs hiérarchiques ou le Comité supérieur de contrôle estimeraient devoir recueillir d'urgence. Cette assistance ne peut pas être demandée par les agents visés à l'article 1er, 6°, lorsqu'il s'agit d'actes soumis à la discipline militaire.

Les organisations syndicales agréées désignent des représentants du personnel dans les comités de consultation syndicale et les conseils du personnel pour occuper les sièges qu'elles y ont obtenus à la suite de l'élection prévue au titre III, chapitre IV.

Lorsqu'elles ont désigné un représentant du personnel au comité de consultation syndicale d'un ministère ou d'un organisme d'intérêt public, elles participent à la gestion des oeuvres et services sociaux créés pour ce ministère ou cet organisme

.....".

.../...

TITRE III.

Observations relatives au chapitre 1er.

Article 5, § 1er.-

Alinéa 2. Plutôt que d'une "présentation", il s'agit -selon le terme qui est employé par l'article 31 de l'arrêté du 11 juillet 1949 et qui est plus adéquat- d'un "accord" du Ministre ou de l'organe de gestion sous l'autorité duquel se trouve l'agent.

Alinéa 3. Le terme "assister" n'est pas assez précis. Il est nécessaire d'indiquer clairement, comme à l'article 31 bis inséré par l'arrêté du 12 octobre 1949, qu'il s'agit d'une participation aux travaux du Comité général de consultation syndicale avec "voix consultative".

Observations relatives au chapitre II.

Observations relatives à l'article 6.

I. L'article 6 a pour objet de définir l'étendue de la compétence des comités de consultation syndicale.

Il résulte de l'article 8, § 2, que cette compétence est double : les comités sont appelés à donner des avis :

.../...

1° sur les "propositions" émanant des autorités et relatives "aux statuts des agents et à l'organisation des services et du travail ...", propositions que les autorités ont l'obligation de soumettre aux comités;

2° sur les "propositions" émanant des organisations syndicales et relatives aux mêmes matières, propositions que les organisations syndicales peuvent demander aux autorités de soumettre aux comités. En effet, le projet tend à donner un pouvoir d'initiative aux organisations syndicales.

Il conviendrait, pour la clarté, de rédiger l'article de manière à distinguer les deux compétences.

II. Lorsque l'avis du comité de consultation syndicale est imposé, il constitue une forme substantielle de l'accomplissement de laquelle dépend la validité de l'acte administratif (C.E. 30 avril 1951, n°. 854, R.J.D.A. 1951, p. 238, arrêt confirmé par de nombreux arrêts postérieurs). L'omission de la formalité entraîne, en cas de recours, l'annulation de l'acte; elle a pour effet, s'il s'agit comme souvent d'un règlement, que tant les cours et tribunaux que le Conseil d'Etat devront, en vertu de l'article 107 de la Constitution, refuser de l'appliquer.

Il importe donc au plus haut point à la sécurité juridique que l'arrêté détermine avec précision les cas dans lesquels la consultation des comités de consultation syndicale est obligatoire.

.../...

III. Tel qu'il est rédigé, l'article 6 du projet ne précise pas suffisamment la nature juridique des propositions à soumettre aux comités.

L'article 6, 1°, vise "les propositions relatives aux statuts des agents".

Selon le rapport au Roi, il s'agit en premier lieu des projets de loi qui concernent le statut des agents des services publics. Si le Roi peut imposer la consultation des comités de consultation syndicale pour les projets de loi, cette obligation est dépourvue de toute sanotion juridique.

Il s'agit en second lieu des projets d'arrêtés royaux ou ministériels ayant l'objet qui vient d'être indiqué. Sur base des textes actuellement en vigueur, le Conseil d'Etat a décidé que devaient seulement être soumis à l'avis du comité de consultation syndicale, les arrêtés pris sur base de l'article 66, alinéa 2, de la Constitution, à l'exclusion de ceux qui sont pris sur base de l'article 67, pour l'exécution de lois particulières, par exemple les lois sur les priorités aux emplois publics (C.E. 13 juillet 1953, n° 2693, Rec.D.B.p.1006; 6 novembre 1953, n° 2889, Rec. D.B. p. 1258 ; 8 février 1954, n°s 3129 à 3131, Rec.D.B. p. 157). Dans l'intention du Gouvernement, le projet vise, au contraire, les deux catégories d'arrêtés.

Il s'agit aussi des décisions des organes de gestion qui auraient pour objet de préciser par voie de dispositions réglementaires les modalités d'application d'un statut arrêté par le Roi.

.../...

Dans l'intention du Gouvernement et conformément d'ailleurs au régime actuel, les circulaires doivent également être soumises lorsqu'elles fixent des règles nouvelles applicables aux agents.

L'article 6, 2°, vise "les propositions relatives . . . à l'organisation des services et du travail". Par crainte que ces termes extrêmement généraux induisent en erreur, le rapport au Roi (page 9) souligne que l'extension de compétence ainsi prévue ne va pas jusqu'à "soumettre à la consultation syndicale toute décision relative à la création d'établissements ou de services et encore moins à la politique suivie par le Gouvernement dans tel ou tel domaine".

Cette considération montre que pour interpréter le projet tout comme l'arrêté du 11 juillet 1949, il y a lieu de recourir au critère général qu'est exclusivement soumise aux comités de consultation syndicale l' "activité institutionnelle" ; celle-ci est définie par opposition à l' "activité fonctionnelle" des services publics dans le rapport au Roi qui précède l'arrêté du 14 décembre 1937 (Pasinomie 1937, p. 437).

Par l'article 6, 2°, le Gouvernement entend imposer la consultation des comités de consultation syndicale pour les projets de création, suppression et transformation des emplois qui, selon la jurisprudence du Conseil d'Etat, n'étaient pas visés par l'article 35 de l'arrêté du 11 juillet 1949 (C.E. 28 janvier 1953, n° 2150, Rec. D.B. p. 112 ; 17 avril 1953, n° 2358, Rec. D.B. p. 465 ; 2 avril 1954, n° 3287,Rec. D.B. p. 335). On n'aperçoit pas ce que le Gouvernement entendrait viser au surplus si ce n'est ce qui concerne l'organisation matérielle du travail.

.../...

Tant pour éviter de compromettre la sécurité juridique que pour empêcher d'éluder la consultation des comités de consultation syndicale dans des cas où le Gouvernement estime cette consultation utile, il se recommande de libeller l'article 6, 2°, d'une manière plus précise.

IV. L'article 6, 3°, et l'article 7, § 4, confient respectivement aux comités de consultation syndicale et aux conseils du personnel les attributions des comités d'arrondissement pour la sécurité, l'hygiène et l'embellissement des lieux de travail et celles des comités de sécurité, d'hygiène et d'embellissement des lieux de travail. Le règlement sur la protection du travail détermine les attributions de ces derniers comités eu égard à des dispositions qui ne sont pas toutes applicables aux services publics. Il en résulte un manque de concordance entre le projet et le règlement sur la protection du travail.

Il serait dès lors préférable de distraire du projet les dispositions énoncées aux articles 6, 3°, et 7, § 4, et de les insérer dans la réglementation particulière sur la protection du travail qui doit être élaborée pour les services publics. Cette manière de faire se recommande d'autant plus que la loi du 10 juin 1952 impose en son article 3, pour tout ce qui touche à la réglementation sur la protection du travail, des formalités particulières auxquelles le projet n'a pas été soumis.

.../...

Le Conseil d'Etat propose le texte suivant :

"Article 6.-

§ 1er. Doivent être soumises pour avis, selon le cas, au comité général de consultation syndicale, aux comités de consultation syndicale ou au conseil du personnel :

1° les questions relatives à la détermination du statut des agents destinéesà faire l'objet de lois, d'arrêtés royaux ou ministériels, de décisions des organes de gestion des organismes d'intérêt public ou de circulaires;
2° les créations, les suppressions et les transformations d'emplois;
3° les mesures relatives à l'organisation matérielle du travail.

Toutefois, si l'intérêt public l'exige, cet avis n'est pas requis lorsque les décisions à prendre ne sortent leurs effets qu'en temps de guerre.

§ 2. Peuvent être soumises pour avis aux comités et conseils, à la demande des organisations syndicales qui y sont représentées, les propositions qu'elles formulent au sujet des matières indiquées au § 1er".

Article 7, §§ 1er et 2.-

Les besoins propres à certains départements ou à certains services ont amené le Gouvernement à établir pour le personnel de ces départements et services, des règles particulières. On peut citer par exemple l'arrêté royal

.../...

du 25 juin 1953 organisant l'admission et l'accession aux emplois de la première catégorie et de surnuméraire dans les services extérieurs de l'administration de l'enregistrement et des domaines.

Sur base des textes actuellement en vigueur, le Conseil d'Etat a décidé que c'était le comité départemental qui était compétent pour des projets d'arrêtés établissant des dispositions applicables au personnel d'un seul département même si elles dérogent au statut régissant les agents de l'ensemble des départements (C.E. 3 juillet 1953 n° 2623, Rec.D.B. p. 913; C.E. 9 juillet 1953, n° 2652, Rec.D.B. p. 934; C.E. 18 mars 1954 n° 3232 Rec.D.B. p. 283). Le projet attribue au contraire pour de tels projets d'arrêtés, compétence au comité général de consultation syndicale.

Le Conseil d'Etat croit devoir attirer l'attention du Gouvernement sur cette profonde modification apportée à la répartition des compétences respectives des comités. Elle est manifestement inspirée par le souci de maintenir au maxium l'uniformité des règles; mais elle aura pour conséquence qu'en de nombreux cas, l'avis sera donné par le comité général et non par le comité spécialement institué pour le personnel le plus directement intéressé, celui auquel la réglementation sera applicable.

Le projet atténue cet inconvénient en ne limitant plus le nombre des suppléants et en permettant que des personnes réputées pour leurs connaissances techniques soient appelées aux séances.

Ces dispositions ne semblent pas suffisantes. Même si le Gouvernement estime devoir élargir, comme le fait l'article 7, § 1er,alinéa 1er in fine,la compétence du comité général, il ne semble pas conforme à l'économie

.../...

du projet qui crée à la fois un comité général et des comités particuliers de prohiber de manière absolue par l'article 7, § 5,que soit demandé,outre l'avis du comité général de consultation syndicale, l'avis du comité propre au ministère ou à l'organisme d'intérêt public.
Ne conviendrait-il pas, à tout le moins, de donner la faculté de consulter,au préalable, ce dernier comité ?

Article 8.-

Le Gouvernement entend laisser au Ministre ou à l'organe de gestion le pouvoir d'apprécier s'il convient de soumettre à l'avis des comités de consultation syndicale ou du conseil du personnel une proposition faite par une organisation syndicale; pour prévenir des décisions arbitraires, le projet impose à l'autorité de faire connaître les motifs de son refus.

Le Conseil d'Etat propose le texte suivant :

"§ 1er. Les demandes d'avis sont soumises aux comités et conseils par les Ministres ou les organes de gestion. (1)

.../...

(1) La disposition concernant la communication de l'ordre du jour serait mieux à sa place à l'article 11.

§ 2. Une organisation syndicale représentée dans un comité ou un conseil peut demander au Ministre ou à l'organe de gestion de soumettre à l'avis du comité ou du conseil une proposition relative aux matières indiquées à l'article 6, § 1er.

En cas de refus, le Ministre ou l'organe de gestion doit en faire connaître les motifs à l'organisation syndicale dans le mois de la réception de la demande".

Observations relatives au chapitre III

Article 9, § 3.

L'article ne prévoit plus le cas de la parité des voix. L'article 28, alinéa 2, de l'arrêté du 11 juillet 1949 disposait qu' : "En cas de partage des voix, la proposition est rejetée". C'est à juste titre qu'à raison de la nature de la compétence attribuée aux comités de consultation syndicale, le projet ne reprend plus semblable disposition. Il conviendrait toutefois que l'article 9, § 3, soit complété par une disposition visant l'hypothèse du partage des voix. En un tel cas, comme il est logique et comme il entre d'ailleurs dans les intentions du Gouvernement, les deux opinions sont mentionnées au procès-verbal et portées à la connaissance du Ministre ou de l'organe de gestion.

Article 10, § 2.

Alinéa 2. L'article 10, § 2, alinéa 2, dispose : "Elle (la décision prise à la suite de l'avis du comité de consultation syndicale ou du conseil du personnel) est portée, dans le mois, à la connaissance du comité ou du conseil intéressé et est motivée par l'organe de gestion lorsqu'elle n'est pas conforme à l'avis émis".

.../...

Ainsi rédigé, l'article 10, § 2, alinéa 2, implique que c'est la décision elle-même qui doit contenir l'énoncé de ses motifs, ce qui est en la matière impraticable. En réalité, dans les intentions du Gouvernement, les motifs d'une décision non conforme à l'avis du comité ou du conseil doivent seulement être indiqués dans la lettre par laquelle le Ministre ou l'organe de gestion informe le comité de consultation syndicale ou le conseil du personnel de la décision prise. Cette formalité est complètement étrangère à la décision elle-même. Le texte devrait dès lors être modifié.

Observations relatives au chapitre IV.

Article 15.-

Il est simplement mentionné de manière incidente à la fin de l'article 15, 3°, qu'il y a lieu à admission des candidatures des organisations syndicales pour les élections. Une disposition devrait indiquer de manière explicite que les Ministres et les organes de gestion sont chargés d'arrêter la liste des organisations syndicales qui participeront à l'élection.

Evidemment, ici, la compétence des Ministres et des organes de gestion est entièrement liée : ils doivent admettre la candidature de toute organisation syndicale dès qu'elle remplit la condition réglementaire prescrite d'être agréée depuis un an au moins.

.../...

Article 16.-

Alinéa 2. L'article 16, alinéa 2, se borne à disposer que :

"Peuvent présenter leur candidature les groupements syndicaux qui ont satisfait aux dispositions de l'article 2 du présent arrêté depuis un an au moins".

Selon le rapport au Roi (page 4), toutes les organisations syndicales qui ont été reconnues par application de l'arrêté du 11 juillet 1949 et auxquelles la reconnaissance n'aura pas été retirée à l'entrée en vigueur du nouvel arrêté, pourront participer aux prochaines élections; elles ne seront même pas tenues, pour bénéficier du nouveau régime, de déposer une nouvelle fois une copie de leurs statuts et la liste de leurs dirigeants responsables.

Le projet ne contient aucune disposition prévoyant ce régime particulier pour les organisations syndicales actuellement reconnues. Il serait nécessaire d'ajouter en fin du projet, une disposition transitoire ayant un tel objet. Celle-ci pourrait être rédigée comme suit :

.../...

"Les organisations syndicales bénéficiant au moment de l'entrée en vigueur du présent arrêté de la reconnaissance prévue par l'arrêté du Régent du 11 juillet 1949 sont agréées de plein droit et par dérogation à l'article 16,al.2, peuvent présenter leur candidature à la première élection prévue par l'article 14"

Article 18.-

L'article 18 ne permet pas de voter aux élections syndicales à ceux "qui effectuent en temps de paix des prestations militaires ou des prestations y assimilées".

L'intention du Gouvernement n'est évidemment pas d'exclure du vote les ouvriers militaires auxquels le projet rend le statut syndical applicable mais qui effectuent en temps de paix des prestations militaires. Dans l'intention du Gouvernement, l'exception vise les agents qui, en exécution de la loi sur la milice, accomplissent un appel ou un rappel sous les armes. Ce sont ces expressions plus adéquates employées dans la loi sur la milice et à l'article 60, 2°, de l'arrêté du 11 juillet 1949, qui devraient être reprises à l'article 18 du projet.

TITRE IV.

Article 40.-

Le statut syndical établi par le projet devant s'appliquer à de nombreuses catégories d'agents qui ne

.../...

sont pas régies par l'arrêté du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat, il y aurait lieu de remplacer les mots "par dérogation à l'article 70 du statut des agents de l'Etat" par les mots "même en dehors de toute vacance d'emploi".

Le texte devrait être rédigé de manière à souligner que l'avancement est subordonné à la réunion des quatre conditions énumérées.

TITRE V.

Article 42.-

L'article 42 devrait être complété par la mention d'autres dispositions qui sont également à abroger:

"Article 42.- Sont abrogés :

1° l'article 44 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 ;

2° les articles 32 (?), 101 (?), 105 à 121 de l'arrêté royal du 26 août 1939 ;

3° l'article 16, alinéa 1er, 3°, de l'arrêté du Régent du 30 avril 1947 ;

4° l'article 15, alinéa 1er, 3°, de l'arrêté du Régent du 10 avril 1948 ;

5° l'arrêté du Régent du 11 juillet 1949 portant statut syndical des agents de l'Etat, modifié par l'arrêté du Régent du 12 octobre 1949, et par les arrêtés royaux des 15 avril 1952, 14 janvier, 30 mars et 22 septembre 1953 et 4 mars 1954 ;

6° l'article 16 de l'arrêté royal du 24 décembre 1951

.../...

7° l'arrêté royal du 18 août 1952 étendant aux membres du personnel de l'enseignement de l'Etat le bénéfice du statut syndical des agents de l'Etat".

Articles 43 et 44.-

L'article 44 dispose que l'arrêté "entre en vigueur le 31 décembre 1954". Selon les explications fournies par le fonctionnaire délégué par le Premier Ministre, le but de cette rétroactivité serait de régulariser l'activité des comités de consultation syndicale depuis que les mandats de leurs membres sont venus à expiration.

Cet article ne peut être admis : ou bien il faut considérer que les membres des comités de consultation ont pu continuer à siéger et à émettre des avis valables, et la disposition est alors inutile ; ou bien il faut considérer que les membres des comités de consultation n'ont plus pu continuer à siéger et que les avis qu'ils ont émis sont sans valeur. En ce dernier cas, les décisions prises seraient irrégulières et les dispositions énoncées aux articles 43 et 44 ne pourraient suffire à les valider. Ces articles seraient alors dépourvus de toute efficacité.

Au surplus, comme l'article 44 est rédigé en termes généraux, il aurait pour effet de faire rétroagir un régime nouveau comportant notamment des obligations plus étendues pour les autorités administratives. L'application de pareille disposition se heurte à une impossibilité tant dans le fait que dans le droit.

Il y aurait donc lieu d'omettre l'article 43 et de supprimer la rétroactivité prévue à l'article 44 du projet.

Het ontwerp strekt tot vervanging van het besluit van de Regent van 11 Juli 1949, gewijzigd bij het besluit van 12 October 1949, dat thans het syndicaal statuut van het Rijkspersoneel bepaalt.

Zoals in het verslag aan de Koning wordt uiteengezet, is het met een tweeledig doel dat voor de geldende reglementering een nieuwe in de plaats wordt gesteld : ten eerste, de bestaande regelen op verschillende punten verbeteren; ten tweede, in het toepassingsgebied van het syndicaal statuut ook andere categorieën van personeelsleden betrekken, hoofdzakelijk die van een groot aantal instellingen van openbaar nut (art. 1, 9°).

\+

\+ \+

Bij het toepassen van het syndicaal statuut op personeelsleden van openbare diensten, waaraan een van de Staat onderscheiden rechtspersoonlijkheid is verleend, doen zich enige principiële vragen voor.

De meeste der in artikel 1, 9°, genoemde instellingen zijn door artikel 1 van de wet van 16 Maart 1954 bij de categorieën A en B ingedeeld. Ten aanzien van deze instellingen kan 's Konings bevoegdheid niet worden betwist, want volgens artikel 11 van de wet stelt "de Koning het kader en het statuut van het personeel der organismen van de categorieën A en B vast....".

De vraag is evenwel gewettigd, of met het oprichten van een Algemene Syndicale Raad van Advies voor de gezamelijke ministeries en instellingen van openbaar

.../...

nut, de autonomie van deze instellingen wel is ontzien. Met name wat de bevoegdheid der instellingen ten aanzien van hun personeel betreft, heeft artikel 11 van de wet van 16 Maart 1954 deze autonomie beperkt. In de parlementaire voorbereiding is bovendien tot uiting gekomen, dat die bepaling is uitgevaardigd opdat er terzake van personeelsstatuut overeenstemming zou zijn, zowel tussen de instellingen onderling als tussen de instellingen aan de ene en de Rijksbesturen aan de andere kant. Daarom juist wordt de voordracht mede gedaan door de Minister tot wiens bevoegdheid het Algemeen Bestuur behoort. Er is echter nadruk op gelegd, dat bij het vaststellen van het personeelsstatuut rekening moest worden gehouden met het speciaal karakter van de instellingen, meer in het bijzonder met de commerciële, financiële of industriële kant van sommige onder hen (Parl. Doc. Senaat, Zitt. 1953-54, nr 115, bl. 39; Parl. Doc. Kamer, Zitt. 54-55, nr 346, bl. 3). Al wordt het, bij het oprichten van een Algemene Syndicale Raad van Advies voor alle ministeries en instellingen van openbaar nut, aanzienlijk veel moeilijker de werkingsregelen op te stellen, omdat deze immers in allerlei toestanden moeten voorzien, en al doen zich daarbij ook enige terminologische vraagstukken voor, toch is de oprichting van zodanige raad, gelet op artikel 11 van de wet van 16 Maart 1954 en op de parlementaire voorbereiding van deze bepaling, niet in strijd met de bijzondere wetten waardoor deze instellingen tot stand zijn gebracht en waardoor zij de rechtspersoonlijkheid en een min of meer ruime autonomie hebben gekregen.

Krachtens artikel 17 van de Grondwet maakt het onderwijs geen deel uit van 's Lands algemeen bestuur en wordt het bij de wet geregeld. Behalve echter wat de universiteitsprofessoren betreft, die buiten de toepassing van het ontwerp vallen, verhindert geen enkele onderwijswet dat de Koning een aantal statuutregelen bepaalt, die

.../...

zowel voor het personeel der onderwijsinrichtingen als voor het personeel van het algemeen bestuur zouden gelden, en dat hij een, voor beide categorieën werkende, Algemene Syndicale Raad van Advies opricht.

Het ontwerp betreft niet uitsluitend de ambtenaren van het moederland maar is ook op die van de Kolonie toepasselijk (personeel bedoeld onder artikel 1, 8°; personeel van het Universitair Instituut voor de Overzeese Gebieden). Weliswaar kunnen daarbij enige moeilijkheden rijzen, maar er is geen overtreding van enige grondwets- of wetsbepaling wanneer de Koning voor het uitvaardigen van een zelfde besluit tegelijk gebruik maakt van de bevoegdheid die hem voor België, en van de bevoegdheid die hem voor Congo is verleend. Het besluit behoort in dit geval naar het Koloniaal Handvest te verwijzen en moet mede door de Minister van Koloniën worden ondertekend.

\+

\+ \+

Door de wijzigingen die in het thans geldende syndicaal statuut worden aangebracht en door de verruiming van het toepassingsgebied brengt het ontwerp een belangrijke hervorming teweeg. De Raad van State, wiens advies "binnen de kortst mogelijke termijn" was gevraagd, heeft over weinig tijd beschikt om deze, omvangrijke, tekst te onderzoeken; hij heeft het moeten laten bij die punten, welke hem van het meeste gewicht toeschenen. Het besluit van 11 Juli 1949 is bron geworden voor een groot aantal beroepen. Steunend op de rechtspraak van de Afdeling Administratie heeft de Raad van State zich voornamelijk beijverd om de draagwijdte van de fundamentele bepalingen van het ontwerp te omschrijven, ten einde in de mate van het mogelijke de juridische moeilijkheden die zich daarbij voordeden uit de weg te ruimen.

.../...

OPSCHRIFT.

De Raad van State stelt de volgende tekst voor, die aansluit bij het opschrift van het besluit van 11 Juli 1949 en die hem overigens nauwkeuriger lijkt :

"Koninklijk besluit houdende syndicaal statuut van het personeel der openbare diensten".

AANHEF.

De opmerkingen over de aanhef worden naar aanleiding van het onderzoek van artikel 1 geformuleerd. De Raad van State stelt voor, deze aanhef als volgt te lezen :

"Gelet op de artikelen 29, 66 en 67 van de Grondwet;

Gelet op de wet van 18 October 1908 op het Gouvernement van Belgisch-Congo, inzonderheid op artikel 8;

Gelet op de wet van 4 April 1890 betreffende het onderwijs in en de uitoefening van de veeartsenijkunde, herdrukt op 28 Mei 1906, inzonderheid op artikel 20 gewijzigd bij de wet van 21 Juni 1934;

Gelet op de wet van 15 November 1919 betreffende het landbouwonderwijs, inzonderheid op de artikelen 3 en 6;

Gelet op de wet tot regeling van het lager onderwijs, herdrukt op 25 October 1921, inzonderheid op artikel 23bis, ingevoegd bij de wet van 15 Mei 1929, en op artikel 39, vierde lid;

.../...

Gelet op de wet van 23 Juli 1952 tot regeling van het normaal onderwijs inzonderheid op artikel 4, § 1, en op de artikelen 6 en 20;

Gelet op de wet van 28 April 1953 betreffende de inrichting van het hoger onderwijs in de Rijksuniversiteiten, inzonderheid op artikel 50;

Gelet op de wet van 29 Juli 1953 tot regeling van het technisch onderwijs, inzonderheid op de artikelen 16 en 60;

Gelet op de wet tot regeling van het middelbaar onderwijs gecoördineerd de 31e December 1953, inzonderheid op de artikelen 10, 13, 14 en 27, tweede lid;

Gelet op de wet van 16 Augustus 1927 tot wijziging en aanvulling der wet van 11 April 1897, waarbij afgevaardigden-werklieden bij het toezicht in de steenkolenmijnen worden aangesteld, inzonderheid op de artikelen 4 en 14;

Gelet op de wetten betreffende de verzekering tegen de geldelijke gevolgen van ouderdom en vroegtijdige dood, gecoördineerd de 12e September 1946, inzonderheid artikel 61, gewijzigd bij de wetten van 30 December 1950, 29 December 1953, 11 en 28 Maart 1954;

Gelet op de wet van 19 Mei 1948 houdende oprichting van een Zelfstandige Kas voor oorlogsschade, inzonderheid op artikel 6;

Gelet op de Dienstplichtwet van 1951, inzonderheid op artikel 79;

.../...

Gelet op de wet van 15 Maart 1954 betreffende de herstelpensioenen voor de burgerlijke slachtoffers van de oorlog 1940-1945 en hun rechthebbenden, inzonderheid op artikel 20;

Gelet op de wet van 16 Maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut, inzonderheid op artikel 11;

Gelet op het koninklijk besluit van 2 October 1937 houdende statuut van het rijkspersoneel;

Gelet op het koninklijk besluit van 26 Augustus 1939 houdende goedkeuring van het statuut van het loontrekkend werkliedenpersoneel der inrichtingen en der diensten van het leger, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 18 September 1950 betreffende het statuut van de burgerlijke werklieden van het Ministerie van Landsverdediging;

Gelet op het besluit van de Regent van 30 April 1947 houdende vaststelling van het statuut van het tijdelijk personeel, inzonderheid op artikel 16;

Gelet op het besluit van de Regent van 16 October 1947 tot regeling van de functie van Staatscommissaris, inzonderheid op artikel 1, gewijzigd bij het besluit van de Regent van 25 Februari 1950;

Gelet op het besluit van de Regent van 10 April 1948 houdende het statuut van het tijdelijk werkliedenpersoneel, inzonderheid op artikel 15;

.../...

Gelet op het koninklijk besluit van 24 December 1951 tot machtiging van de Minister van Landsverdediging om voor een bepaald aantal betrekkingen bestemd voor militairen van lagere graad aanvullingspersoneel aan te werven en tot vaststelling van dezes statuut;

Gelet op het advies ... (voorts als in het ontwerp)....".

TITEL I.

Algemene opmerkingen.

I. Bij het omschrijven van het toepassingsgebied van het nieuwe syndicaal statuut gaat het ontwerp in de eerste plaats uit van het begrip "personeel van 's Lands algemeen bestuur". Het koninklijk besluit van 2 October 1937 daarentegen maakt gebruik van de begrippen "Rijkspersoneel" en "Rijksbesturen". Het koninklijk besluit van 16 Februari 1953 bepaalt het geldelijk statuut van het "personeel der ministeries". Het staat nergens geschreven, dat het administratief, het geldelijk en het syndicaal statuut hetzelfde toepassingsgebied moeten hebben, maar het ware toch wenselijk, dat deze statuten op dezelfde begrippen zouden bouwen en met dezelfde terminologie zouden werken. Naar de gemachtigde van de Eerste-Minister verklaarde, ligt het in de bedoeling van de Regering op dit gebied naar eenmaking te streven, uitgaande van het begrip "personeel van 's Lands algemeen bestuur".

II. Het ontwerp bezigt de uitdrukking "personeel van 's Lands algemeen bestuur" in de betekenis die door de rechtspraak van de Afdeling Administratie is omschreven. Vooral om het toepassingsgebied van het syndicaal statuut van 11 Juli 1949 te bepalen heeft de Raad van State een beroep gedaan op dit begrip uit de Grondwet (artikel 66, tweede lid).

Onder personeel van "algemeen bestuur" wordt verstaan het personeel van de centrale uitvoerende macht, met uitsluiting van het personeel der diverse bestuurstakken, waarvoor de Grondwet een afzonderlijke regeling heeft voorgeschreven.

Krachtens artikel 17 van de Grondwet wordt het onderwijs bij de wet geregeld en maakt het geen deel uit van het algemeen bestuur in de zin van artikel 66, tweede lid, van dezelfde Grondwet (R.S. 30 Juni 1950, nr 417, Rec. D.B. bl. 305; R.S. 28 April 1952, nr 1527, Verz. B.D. bl. 397). De ambten bij de buitenlandse betrekkingen zijn niet te rekenen tot de ambten bij het algemeen bestuur, want artikel 66, tweede lid, van de Grondwet maakt een onderscheid tussen beide categorieën (R.S. 24 December 1953, nr 3015, Verz. B.D. blz. 1570). Tot het algemeen bestuur zijn evenmin te rekenen verschillende categorieën van personeelsleden, die krachtens de wetten waarbij zij zijn ingesteld in nauwe betrekking staan tot de rechterlijke macht : bv. de gerechtelijke officieren en agenten bij de parketten (R.S. 13 Februari 1953, nr 2207, Verz. B.D., bl. 222); de beambten der parketten, die aan de gerechtelijke officieren zijn verbonden (R.S. 13 Februari 1953, nr 2208, Verz. B.D. bl. 222); de afgevaardigden ter kinderbescherming (R.S. 13 Mei 1953, nr 2457, Verz. B.D. bl. 684).

De Regering is voornemens, van deze rechtspraak uit te gaan.

.../...

III. Met welk algemeen begrip ook wordt gewerkt om het toepassingsgebied van het statuut te bepalen, voor vele categorieën van personeelsleden die zich in bijzondere toestanden bevinden blijven altijd aarzelingen mogelijk. Uit een praktisch oogpunt is het daarom aan te bevelen, deze categorieën zoals in het ontwerp met name te vernoemen, ofschoon men nog altijd kan volhouden dat zij of wel mede te rekenen, of wel uit te sluiten zijn wanneer men met het begrip "personeel van algemeen bestuur" werkt.

IV. Een deel der in aanmerking komende categorieën van personeelsleden staat onder contract, bv. sommige hulpkrachten, een aantal personeelsleden van de instellingen van openbaar nut, het onder artikel 1, 8°, bedoelde tijdelijk personeel van het Ministerie van Koloniën. Men kan nooit zonder juridische moeilijkheden een bij contract vastgestelde rechtstoestand aanvullen met statuutbepalingen, die een reglementair karakter hebben; de administratieve overheid zou aan de rechten der bij contract aangeworven personeelsleden afbreuk doen indien zij hun eenzijdig verplichtingen oplegde, die niet in het aannemingscontract zijn geformuleerd. In dit opzicht kunnen bij een aantal bepalingen van het ontwerp moeilijkheden rijzen, onder meer bij artikel 35, dat het stemmen voor de syndicale verkiezingen op straffe van tuchtsanctie verplicht stelt.

Voor dit probleem verwijst de Raad van State naar zijn advies van 20 Augustus 1953 over een ontwerp van koninklijk besluit waarbij de hoedanigheid van hulpkracht wordt vastgesteld en beroep inzake tuchtaangelegenheden voor het hulppersoneel mogelijk wordt gemaakt.

.../...

Bijzondere opmerkingen.

Artikel 1, 1°.

1. Zoals uit het aan het ontwerp voorafgaande verslag aan de Koning blijkt, wil de Regering de gewestelijke ontvangers uitsluiten. Zowel in het verslag aan de Koning bij het koninklijk besluit nr 33 van 10 November 1934 dat verschillende bepalingen van de gemeentewet heeft gewijzigd ten einde gewestelijke ontvangers in te stellen, als in het verslag aan de Koning bij het koninklijk besluit nr 124 van 27 Februari 1935 dat artikel 122 van de gemeentewet door een nieuwe bepaling heeft aangevuld, wordt verklaard : "de gewestelijke ontvangers zullen Rijksambtenaren zijn". "de belanghebbenden zijn Rijksambtenaren". Het ware derhalve nodig, de gewestelijke ontvangers met zoveel woorden uit te sluiten.

Daarentegen zou het ontwerp volgens de bedoeling van de Regering wel toepassing vinden op het personeel van de provinciale gouvernementen. In tegenstelling met de in artikel 65, 2e lid, van de provinciale wet bedoelde provinciale bedienden, zijn de beambten van de provinciale gouvernementen als personeel van het algemeen bestuur aan te merken; behoudens hetgeen artikel 126 van de provinciale wet in het bijzonder te hunnen aanzien bepaalt, vallen zij onder de toepassing van het statuut van het Rijkspersoneel (R.S. 7 April 1950, nr 329, Rec. D.B. bl. 160; 16 December 1954, nr 3927, Rec. D.B. bl. 1188).

2. Het personeel der buitendiensten van de Veiligheid van de Staat is door uitdrukkelijke reglementsbepalingen aan het syndicaal statuut onttrokken, namelijk door artikel 1 van het besluit van 12 Maart 1949 en door het besluit van 22 April 1952 (R.S. 29 Juni 1953, nr 2610,

.../...

Verz. B.D., bl. 959). Artikel 1, 1°, ware met een dergelijke bepaling aan te vullen aangezien, volgens het verslag aan de Koning, de bedoeling van de Regering is het personeel van de Veiligheid van de Staat uit te sluiten.

In het statuut van dit personeel komen geen bepalingen voor in de aard van de artikelen 8 tot 11 van het besluit van de Regent van 30 Mei 1949, die een paritaire commissie van advies bij het comité tot regeling van de gerechtelijke politie bij de parketten oprichten. Het is zaak van de Regering te oordelen of de bijzondere taak van de Veiligheid van de Staat voorschrijft, de raadpleging van het personeel betreffende zijn beroepsbelangen, onder welke vorm ook, geheel achterwege te laten.

Artikel 1, 2° (1, 7°, van de door de Raad van State voorgestelde tekst).

Gelet op artikel 4 van de wet van 16 Augustus 1927 betreffende de afgevaardigden-werklieden bij het toezicht op de steenkolenmijnen, mogen deze blijkbaar niet door de syndicale organisaties als lid van een syndicale raad van advies worden aangewezen. De tekst onder 2° zou moeten aangevuld worden met de woorden : "onder voorbehoud van de toepassing van artikel 4, tweede lid, van de wet van 16 Augustus 1927".

Artikel 1, 3°.

1. Artikel 1, 3° zegt " 3° het personeel van de onderwijsinrichtingen van de Staat, behalve de leden van het docerend personeel der Rijksuniversiteiten ....". Het ware beter, in de plaats van "docerend personeel", wat een uitdrukking is die de wet niet kent, te zeggen "onderwijzend personeel" zoals in het opschrift van hoofdstuk III van de wet van 28 April 1953 betreffende de inrichting van het hoger onderwijs in de Rijksuniversiteiten.

.../...

Wat de universiteiten aangaat doelt het ontwerp dus op de verschillende categorieën van personeelsleden, welke worden opgesomd in artikel 50 van de wet van 28 April 1953, waar bevoegdheid wordt gegeven aan de Koning om hun statuut vast te stellen. Naar dit artikel 50 moet dus in de aanhef worden verwezen. Het betreft vooreerst de geaggregeerden, de repetitors en het wetenschappelijk personeel waarvan het statuut bij koninklijk besluit van 31 October 1953 is vastgesteld, en vervolgens het administratief personeel, het gespecialiseerd personeel en het meesters-, vak- en dienstpersoneel, dat behoudens enige afwijkingen aan het statuut van het Rijkspersoneel is onderworpen bij koninklijk besluit van 1 Februari 1954.

2. Uit de teksten waarnaar in de aanhef wordt verwezen, blijkt dat de Regering ook het Universitair Instituut voor de Overzeese Gebieden tot de Rijksonderwijsinrichtingen meent te mogen rekenen. Dit Instituut echter dat dank zij een aan de Kolonie gedane gifte tot stand kwam, heeft een heel speciaal statuut. De personeelsleden er van worden op de koloniale begroting bezoldigd en zijn als beambten van de Kolonie aan te merken. Derhalve moet uitdrukkelijk melding worden gemaakt van het personeel van dit Instituut, waarop de Regering het onderhavige syndicaal statuut wil toepassen, met uitzondering nochtans, zoals voor de Universiteiten, van het onderwijzend personeel.

Het feit dat deze beambten in de toepassing van het syndicaal statuut worden betrokken, maakt het noodzakelijk dat het besluit mede door de Minister van Koloniën wordt voorgedragen en ondertekend, en dat het verwijst naar artikel 8 van het Koloniaal Handvest, grondslag van de uitvoerende macht voor de Kolonie.

.../...

Artikel 1, 4°.

Het is overbodig melding te maken van het personeel der inspectie van de openbare bibliotheken en van de volksopleiding. Dit personeel oefent ambten uit die klaarblijkelijk niets met het onderwijs hebben te maken; het is aan het statuut van het Rijkspersoneel onderworpen en is als personeel van het algemeen bestuur aan te merken.

Artikel 1, 7° (1, 6° van de door de Raad van State voorgestelde tekst).

1.Het is eveneens overbodig, uitdrukkelijk het burgerpersoneel van het Militair Geographisch Instituut, de burgerlijke werklieden van de inrichtingen en diensten van het leger en het aanvullingspersoneel te vernoemen. Het is duidelijk, dat deze drie soorten van personeelsleden niet tot het leger behoren en tot het personeel van het algemeen bestuur zijn te rekenen.

Onder voorbehoud van enige afwijkingen is het burgerpersoneel van het Militair Geographisch Instituut aan het statuut van het Rijkspersoneel onderworpen. Op de burgerlijke werklieden van het Ministerie van Landsverdediging is dit statuut toepasselijk verklaard door het besluit van 18 September 1950.

Voor het aanvullingspersoneel geldt het koninklijk besluit van 24 December 1951. Artikel 16 van dit besluit bepaalt : "het syndicaal statuut van het Rijkspersoneel is op het aanvullingspersoneel niet van toepassing". Deze bepaling wordt door het ontwerp opgeheven; dit zou uitdrukkelijk moeten worden gezegd in artikel 42.

.../...

2. Gelet op wat voorafgaat moeten alleen de militaire werklieden worden genoemd.

Aangezien de Koning zijn bevoegdheid om de bepalingen van het ontwerp toepassing te doen vinden op de militaire werklieden haalt uit artikel 79 van de Dienstplichtwet van 15 Juni 1951, dient deze in de aanhef te worden vermeld.

Voor de militaire werklieden geldt het "statuut van het loontrekkend werkliedenpersoneel der inrichtingen en diensten van het leger", vastgesteld bij koninklijk besluit van 26 Augustus 1939.

Door hun statuut waren deze werklieden, wegens hun hoedanigheid van militair, tot nog toe onderworpen aan bijzondere regelen, die veel minder mild waren voor al wat recht van vereniging, syndicale activiteit en vertegenwoordiging van het personeel aanging.

Het ontwerp strekt daarentegen om hun dezelfde regeling te geven als het overig personeel der openbare diensten. De Regering heeft gemeend, slechts één uitzondering te mogen maken (artikel 3, 6° van het ontwerp; artikel 3, d, van de door de Raad van State voorgestelde tekst).

Het ontwerp houdt aldus ongetwijfeld stilzwijgende opheffing van de artikelen 105 tot 121, zijnde hoofdstuk XIII van het koninklijk besluit van 26 Augustus 1939, waarbij verzoeningsraden en een raad van advies voor het loontrekkend werkliedenpersoneel werden ingesteld. Deze artikelen behoren uitdrukkelijk te worden opgeheven.

.../...

Bovendien zou de Regering duidelijker haar bedoeling moeten kenbaar maken aangaande twee artikelen van het koninklijk besluit van 26 Augustus 1939. Artikel 32 bepaalt : "recht van vereniging wordt aan de militaire werklieden toegekend voor zoveel de beroepsorganisaties, waarvan zij deel uitmaken, noch politiek karakter, noch politieke strekking hebben en door de Minister van Landsverdediging erkend werden". Artikel 101 zegt : "de werklieden mogen geen syndicale of andere propaganda voeren, binnen of nabij de Inrichtingen". Is de Regering voornemens deze bepalingen te behouden, of wil zij ze opheffen of wijzigen ? In dit laatste geval dient de tekst te worden aangevuld.

Artikel 1, 8° (1, 11° van de door de Raad van State voorgestelde tekst).

Ook deze bepaling maakt het nodig, dat het besluit mede door de Minister van Koloniën wordt voorgedragen en ondertekend, en dat het verwijst naar artikel 8 van het Koloniaal Handvest.

Nieuw Artikel 1, 8° van de door de Raad van State voorgestelde tekst.

Een uitdrukkelijke bepaling behoort te worden opgenomen betreffende de Staatscommissarissen. Deze zijn krachtens bijzondere wetten ingesteld; zij oefenen hun ambt in of bij administratieve rechtscolleges uit en sommigen onder hen zijn er mede belast, de magistraten van de rechterlijke orde ter zijde te staan, aan wie de bevoegdheden van de hoven en rechtbanken voor oorlogsschade van de oorlog 1914-1918 werd overgedragen. Een uitdrukkelijke vermelding is des te noodzakelijker, daar moet worden aangegeven welke categorieën van Staatscommissarissen worden bedoeld.

.../...

Artikel 1, 9°.

In de lijst van de door het ontwerp genoemde instellingen van openbaar nut moet de Handelsdienst voor Ravitaillering achterwege blijven. Geen enkele wetsbepaling maakt de Koning immers bevoegd, het personeel daarvan te benoemen of hun statuut vast te stellen. Luidens de besluitwet van 26 Januari 1945 is de Handelsdienst voor Ravitaillering een openbare instelling, die door een comité wordt bestuurd en beheerd. Tot de vereffening er van is besloten bij een besluit van de Regent van 30 Mei 1949.

Voor artikel 1 stelt de Raad van State volgende tekst voor :

Artikel 1.

Aan dit besluit zijn onderworpen :

1° Het personeel van 's Lands algemeen bestuur, met uitzondering van :

a) de aan de ministeriële kabinetten verbonden personen die niet tot een aan dit statuut onderworpen bestuur behoren;

b) de provinciegouverneurs, de provinciale griffiers, de arrondissementscommissarissen, en de gewestelijke ontvangers;

c) het personeel van de buitendiensten van de Veiligheid van de Staat;

2° het personeel van de buitenlandse diensten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en Buitenlandse Handel, met uitzondering van de vreemdelingen die diplomatieke en consulaire posten bekleden, van de ereconsuls en van het personeel der ereconsulaten;

.../...

3° het personeel van de Rijksonderwijsinrichtingen, met uitzondering van het onderwijzend personeel der Rijksuniversiteiten, der Rijksveeartsenijscholen en der Rijkslandbouwhogescholen;

4° de leden van de inspectie van het Rijks lager, normaal, middelbaar, technisch en kunstonderwijs;

5° het personeel van de Rijkswetenschappelijke en kunstinrichtingen;

6° de militaire werklieden der inrichtingen en diensten van het leger;

7° de afgevaardigden-werklieden bij het toezicht op de steenkolenmijnen, onder voorbehoud van de toepassing van artikel 4, tweede lid, van de wet van 16 Augustus 1947;

8° de Staatscommissarissen die er mede belast zijn

a) de magistraten aan wie de bevoegdheden van de hoven en rechtbanken voor oorlogsschade van de oorlog 1914-1918 werden overgedragen, terzijde te staan;

b) deel uit te maken van de contrôle- en aanvaardingscommissies, bepaald bij de statuten van nationale erkentelijkheid;

c) de aanvragen om herstelpensioenen voor de burgerlijke getroffenen van de oorlog 1940-1945 te onderzoeken;

9° het burgerpersoneel van de hierna genoemde instellingen van openbaar nut : (lijst van het ontwerp, met weglating van de Handelsdienst voor de Ravitaillering);

10° het personeel van het Universitair Instituut voor de Overzeese Gebieden, met uitzondering van het onderwijzend personeel;

11° de tijdelijke beambten van de Kolonie, die op het grondgebied van het moederland in dienst zijn"....

a../...

TITEL II.

Opmerkingen betreffende de terminologie.

I. Het ontwerp gebruikt de uitdrukking "gemachtigde syndicale groeperingen". Aan de draagwijdte welke de machtiging in ons stelsel van syndicale vrijheid heeft, wijdt het verslag aan de Koning een ampele uiteenzetting. Eigenlijk ontvangen de syndicale groeperingen van het personeel der openbare diensten geen machtiging; wel worden hun faciliteiten voor hun werking en bepaalde bevoegdheden in bestuursaangelegenheden toegestaan (zuivere advies- en contrôlebevoegdheden overigens, behalve ten aanzien van het beheer der sociale diensten en werken (artikel 1, 4°). Daarom zou het meer in de lijn van de Belgische rechtsterminologie liggen, het woord "erkenning" te gebruiken. Vanzelfsprekend zou de erkenning in het ontwerp niet meer dezelfde draagwijdte hebben als in het besluit van 11 Juli 1949, waarvan de oorspronkelijke tekst nog een onderscheid maakte tussen "erkenning" en "toelating".

II. Het feit dat het ontwerp zowel op de departementen als op de instellingen van openbaar nut toepassing vindt, geeft aanleiding tot enige moeilijkheden inzake terminologie.

Luidens artikel 2, laatste lid, "wordt de in het tweede lid (van dat artikel 2) bedoelde overheid voor de toepassing van dit statuut "orgaan van beheer" genoemd". Deze uitdrukking is niet dienstig om een minister aan te wijzen die optreedt als hoofd van een ministerieel departement. Het ware raadzaam, in het ontwerp overal te schrijven "de minister of het orgaan van beheer".

III. Het is de Raad van State niet duidelijk, welk nut het heeft de uitdrukking "syndicale groepering" te gebruiken in de plaats van de uitdrukking "syndicale organisatie", welke in het besluit van 11 Juli 1949 voorkwam.

Algemene opmerkingen.

I. Uit een zinsnede van het verslag aan de Koning (blz. 4, eerste lid) zou kunnen worden opgemaakt, dat elke syndicale groepering de "machtiging" moet verkrijgen, eenmaal dat een afschrift van de standregelen en de lijst van de verantwoordelijke leiders zijn verzonden.

Volgens hetgeen de door de Eerste-Minister gemachtigde ambtenaar heeft verklaard, is de bedoeling van de Regering, de overheid te laten oordelen over de opportuniteit van de "machtiging" van een syndicale groepering, zoals het geval was volgens de regeling van het besluit van 11 Juli 1949. De Regering bedoelt natuurlijk niet, dat van deze bevoegdheid willekeurig gebruik zou worden gemaakt. De uitoefening er van 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).

II. Volgens het verslag aan de Koning (blz. 5) komt het onderscheid tussen "weigering" en "intrekking" van de machtiging in het ontwerp te vervallen. Maar volgens de verklaringen van de door de Eerste-Minister

.../...

gemachtigde ambtenaar kan de "machtiging" om een reeds van de aanvang af bestaande reden onmiddellijk worden "ingetrokken", bijvoorbeeld omdat de syndicale groepering opgericht is met een aan het Rijkspersoneel verboden activiteit als oogmerk. In zodanig geval is "weigering" de juiste rechtsterm voor die maatregel. Zelfs al is voor beide een zelfde procedure voorgeschreven, toch blijven intrekking en weigering twee onderscheiden maatregelen.

III. Voor het "intrekken van een machtiging" stelt het ontwerp, overeenkomstig de geest van het syndicaal statuut, als waarborg dat vooraf de syndicale raad van advies wordt geraadpleegd.

De bestuursoverheden dienen niet uit het oog te verliezen, dat de maatregel in kwestie niet kan worden getroffen zonder dat ook de leiders van de syndicale groepering om uitleg zijn verzocht. De Raad van State, afdeling administratie, heeft geoordeeld dat dit vormvoorschrift, zelfs zonder enige tekst, terwille van de eerbiediging van de "rechten der verdediging" moet worden nagekomen (R.S. 28 Januari 1954, Nr 3106, Verz. B.D., blz. 132). Om te voorkomen dat het voorschrift zou worden verzuimd, ware het raadzaam deze rechtspraak in de tekst van het besluit vast te leggen.

IV. De bepaling zegt niet, welk verband er bestaat tussen de bijzondere machtigingen, die door de ministers en de organen van beheer worden gegeven, en de algemene machtiging vanwege de Eerste-Minister.

De Raad van State stelt een tekst voor, die duidelijker aangeeft hoe een syndicale organisatie, na bij een of meer ministeries of instellingen van openbaar nut

.../...

te zijn erkend, een algemene erkenning bij alle ministeries en instellingen van openbaar nut kan verkrijgen.

Wanneer een syndicale organisatie bij alle ministeries en instellingen van openbaar nut is erkend, kan de intrekking van haar bijzondere erkenning bij één ministerie of bij één instelling van openbaar nut alleen dan uitwerking hebben, als zij gepaard gaat met een intrekking van de algemene erkenning bij alle ministeries en instellingen van openbaar nut. Naar het oordeel van de Regering zal de ministeriële samenhorigheid voldoende zijn om te voorkomen, dat er zowel wat het beheer der departementen als het toezicht op de instellingen van openbaar nut betreft, verschil van houding zou zijn tussen de Eerste-Minister en de ministers.

Ingevolge bovenstaande opmerkingen stelt de Raad van State de volgende tekst voor, waarbij is uitgegaan van artikel 4 van het besluit van 11 Juli 1949 :

"Artikel 2.-

Erkend worden :

1° bij een ministerie, de syndicale organisaties tot verdediging van de beroepsbelangen van het hele personeel van het ministerie of van een gedeelte er van, die onder een ter post aangetekende omslag aan de Minister een afschrift van hun standregelen en de lijst van hun verantwoordelijke leiders toezenden;

2° bij een der onder artikel 1, 9°, genoemde instellingen van openbaar nut, de syndicale organisaties tot verdediging van de beroepsbelangen van het hele personeel van deze instellingen of van een gedeelte ervan, die onder een ter post aangetekende omslag aan het orgaan van beheer van de bedoelde instelling een afschrift van hun standregelen en de lijst van hun verantwoordelijke leiders toezenden;

.../...

3° bij alle ministeries en onder artikel 1, 9°, genoemde instellingen van openbaar nut, de syndicale organisaties die aan de volgende vereisten voldoen :

a) bij een of meer ministeries of instellingen van openbaar nut erkend zijn;

b) een zetel behalen in de algemene syndicale raad van advies of vertegenwoordigd zijn in de Nationale Arbeidsraad;

c) onder een ter post aangetekende omslag aan de Eerste-Minister een afschrift van hun standregelen en de lijst van hun verantwoordelijke leiders toezenden.

Na verloop van twee maanden volgend op de indiening der standregelen is de erkenning verkregen, zo zij niet bij gemotiveerde beslissing door de Minister, door het orgaan van beheer of door de Eerste-Minister is geweigerd.

Van wijzigingen in hun standregelen of in de lijst van de verantwoordelijke leiders moeten de erkende syndicale organisaties binnen drie maanden kennis geven.

De erkenning kan te allen tijde bij gemotiveerde beslissing door de Minister, door het orgaan van beheer of door de Eerste-Minister worden ingetrokken.

Buiten het geval waarin de maatregel wordt getroffen omdat de syndicale organisatie aan de in het derde lid opgelegde verplichting is tekortgekomen, kan de erkenning eerste na advies van de syndicale raad van advies worden ingetrokken. Bij intrekking moeten de verantwoordelijke leiders van de syndicale organisatie vooraf om uitleg worden verzocht".

.../...

Artikel 3.-

Het zou de voorkeur verdienen, eerst te spreken over de werkzaamheden die alle erkende syndicale organisaties, en vervolgens over die welke alleen sommige onder hen mogen uitoefenen.

De inhoud van artikel 3 is overgenomen uit de artikelen 7 tot 13 van het besluit van 11 Juli 1949. De nieuwe tekst heeft het voordeel, beknopter te zijn; het bepaalde onder a ware echter scherper te omschrijven, waarbij kan uitgegaan worden van de artikelen 11 en 12 van het besluit van 11 Juli 1949.

Volgens het eerste gedeelte van artikel 1, 7°, mogen de syndicale groeperingen "een persoon aanduiden om de door het Vast Wervingssecretariaat of elke andere instelling ingestelde examens bij te wonen", "zo zij vertegenwoordigd zijn in de algemene syndicale raad van advies"; en het artikel gaat verder : "of dezes vergaderingen bijwonen". Brengt men deze laatste bepaling in verband met artikel 5, § 1, laatste lid, dan blijkt dat elke syndicale groepering gemachtigden tot het bijwonen van de examens kan aanwijzen zo zij tenminste één zetel in een syndicale raad van advies heeft behaald. Is dit wel de bedoeling van de Regering, dan behoort dit zonder omwegen te worden gezegd, zonder gebruik te maken van een minder heldere formule die impliciet naar een andere bepaling verwijst.

De Raad van State stelt de volgende tekst voor :

"Artikel 3.-

In de ministeries en instellingen van openbaar nut waarbij zij zijn erkend mogen de syndicale organisaties :

.../...

a) stappen doen bij de overheden in het gemeenschappelijk belang van het personeel of in het bijzonder belang van een personeelslid;

b) met toestemming van de Minister of van het orgaan van beheer, vergaderingen houden in de gebouwen der diensten;

c) in de gebouwen der diensten berichten aanplakken, die vooraf moeten zijn geviseerd door een personeelslid, aangewezen door de Minister of het orgaan van beheer;

d) een gemachtigde aanwijzen om een personeelslid, dat ten overstaan van het bestuur zijn daden moet verantwoorden, op diens verzoek terzijde te staan, zonder dat het personeelslid mag wachten met het afleggen van verklaringen, welke zijn hiërarchische meerderen of het Hoog Comité van toezicht dringend menen te moeten afnemen. Dergelijke bijstand mag door de in artikel 1, 6°, genoemde personeelsleden niet worden aangevraagd wanneer het aan de militaire tucht onderworpen handelingen betreft.

De erkende syndicale organisaties wijzen vertegenwoordigers van het personeel in de syndicale raden van advies en in de personeelsraden aan, om er de zetels in te nemen die zij er ingevolge de in titel III, hoofdstuk IV, voorgeschreven verkiezingen hebben behaald.

Wanneer zij een vertegenwoordiger van het personeel in de syndicale raad van advies van een ministerie of een instelling van openbaar nut hebben aangewezen, nemen zij deel in het beheer van de voor dat ministerie of deze instelling opgerichte sociale werken en diensten.

.....".

.../...

TITEL III.

Opmerkingen betreffende hoofdstuk I.

Artikel 5, § 1.-

Tweede lid. Veeleer dan om een "voordracht" gaat het hier, volgens de nauwkeuriger term die in artikel 31 van het besluit van 11 Juli 1949 wordt gebruikt, om een "akkoord" vanwege de Minister of het orgaan van beheer waaronder het personeelslid ressorteert.

Derde lid. Het woord "bijwonen" is te vaag. Er moet duidelijk worden gezegd, zoals in het door het besluit van 12 October 1949 ingevoegde artikel 31 bis, dat het hier gaat om een deelname, met "raadgevende stem", in de werkzaamheden van de algemene syndicale raad van advies.

Opmerkingen betreffende hoofdstuk II.

Artikel 6.

I. Artikel 6 strekt om de omvang van de bevoegdheid der syndicale raden van advies te bepalen.

Volgens artikel 8, § 2, blijkt deze bevoegdheid tweeledig te zijn : de raden dienen van advies over :

1° de "voorstellen van overheidswege" betreffende "de personeelsstatuten en de organisatie van de diensten en van het werk...", welke voorstellen de overheden verplicht zijn aan de raden voor te leggen;

2° de van de syndicale organisaties uitgaande "voorstellen" betreffende dezelfde aangelegenheden, welke voorstellen

.../...

de syndicale organisaties de overheden kunnen verzoeken aan de raden voor te leggen. Het ontwerp strekt er inderdaad toe, de syndicale organisaties een recht van initiatief te verlenen.

Klaarheidshalve zou het artikel zo moeten worden geredigeerd, dat beide bevoegdheden worden onderscheiden.

II. Wanneer het advies van de syndicale raad van advies verplicht is gesteld, is het een substantiële formaliteit, van welker naleving de geldigheid van de administratieve akte afhangt (R.S. 30 April 1951, Nr 854, R.J.D.A. 1951, blz. 238, welk arrest later herhaaldelijk is bekrachtigd). In geval van beroep leidt het verzuim van de formaliteit tot vernietiging van de akte; gaat het, zoals vaak gebeurt, om een reglement, dan heeft het tot gevolg dat zowel de hoven en rechtbanken als de Raad van State, krachtens artikel 107 van de Grondwet, de toepassing moeten weigeren.

Voor de rechtszekerheid is het dus van het allergrootste gewicht, dat het besluit scherp zou aangeven in welke gevallen de raadpleging van de syndicale raden van advies verplicht is.

III. De gegeven tekst van artikel 6 zegt niet voldoende duidelijk, van welke aard de aan de raden voor te leggen voorstellen zijn uit een oogpunt van recht.

Artikel 6, 1°, spreekt over "voorstellen met betrekking tot de personeelsstatuten".

Volgens het verslag aan de Koning gaat het hier in de eerste plaats om de wetsontwerpen, die het statuut van het personeel der openbare diensten betreffen. Al kan de Koning de verplichting opleggen, voor de wetsontwerpen

.../...

de syndicale raden van advies te raadplegen, toch is aan deze verplichting geen rechtssanctie verbonden.

In de tweede plaats gaat het om de ontwerpen van koninklijk of ministerieel besluit over hetzelfde onderwerp. Afgaande op de thans geldende teksten heeft de Raad van State beslist, dat het advies van de syndicale raad van advies alleen moet worden gevraagd over de besluiten genomen op grond van artikel 66, tweede lid, van de Grondwet, met uitsluiting van de besluiten genomen op grond van artikel 67 voor de uitvoering van bijzondere wetten, bijvoorbeeld van de wetten op de prioriteit voor openbare betrekkingen (R.S. 13 Juli 1953, Nr 2693, Verz. B.D., blz. 1080 ; 6 November 1953, Nr 2889, Verz. B.D., blz. 1354; 8 Februari 1954, Nrs 3129 tot 3131, Verz. B.D., blz. 171). Volgens de bedoeling van de Regering daarentegen doelt het ontwerp op beide soorten van besluiten.

Ook gaat het om beslissingen van de organen van beheer, die tot doel zouden hebben bij wege van reglementsbepalingen nadere regelen te stellen betreffende de toepassing van een door de Koning vastgesteld statuut.

Volgens de bedoeling van de Regering en overeenkomstig de huidige regeling moeten ook de omzendbrieven worden voorgelegd, wanneer zij nieuwe regelen stellen die op het personeel toepasselijk zijn.

Artikel 6, 2°, spreekt van "voorstellen die betrekking hebben op ... de organisatie en de toepassing van het werk". Uit vrees dat men zich over de betekenis van deze zeer algemene bewoordingen zou vergissen, zegt het verslag aan de Koning (blz. 9) met nadruk dat deze verruiming van bevoegdheid er niet toe strekt aan het syndicaal advies te onderwerpen elke beslissing die verband houdt met de instelling van een inrichting of een dienst en nog minder met de door de Regering op het een of het ander gebied gevolgde politiek.

.../...

Deze overweging toont aan dat voor de interpretatie van het ontwerp, evengoed als van het besluit van 11 Juli 1949, een beroep moet worden gedaan op het algemene criterium, dat de bevoegdheid van de syndicale raden van advies beperkt blijft tot de "bestaanswerkzaamheden"; deze zijn, als het tegendeel van de "verrichtingswerkzaamheden" der openbare diensten, omschreven in het verslag aan de Koning bij het besluit van 14 December 1947.

Met artikel 6, 2°, wenst de Regering, de raadpleging van de syndicale raden van advies verplicht te stellen voor de ontwerpen tot instelling, afschaffing en verandering van de betrekkingen die, volgens de rechtspraak van de Raad van State, niet bedoeld waren door artikel 35 van het besluit van 11 Juli 1949 (R.S. 28 Januari 1953, Nr 2150, Verz. B.D., blz. 122; 17 April 1953, Nr 2358, Verz. B.D., blz. 502; 2 April 1954, Nr 3287, Verz. B.D., blz. 363). Het is de Raad van State niet duidelijk, wat de Regering nog meer op het oog kan hebben, behalve dan hetgeen met de materiële organisatie van het werk verband houdt.

Om te voorkomen, dat de rechtszekerheid in gevaar wordt gebracht en tevens om te verhinderen, dat het advies van de syndicale raden uit de weg zou worden gegaan in gevallen waarin de Regering het inwinnen van dat advies nuttig acht, ware het raadzaam artikel 6, 2°, nauwkeuriger te stellen.

IV. Artikel 6, 3°, en artikel 7, § 4, schenken respectievelijk aan de syndicale raden van advies en aan de personeelsraden de bevoegdheden van de arrondissementscomité's voor veiligheid, gezondheid en verfraaiïng der werkplaatsen en van de comité's voor veiligheid, gezondheid en verfraaiïng der werkplaatsen. Het reglement op de arbeidsbescherming bepaalt de bevoegdheden van laatstgenoemde comité's met inachtneming van bepalingen, die niet alle op de openbare diensten toepassing vinden. Daardoor is er geen volledige overeenstemming tussen het ontwerp en het reglement op de arbeidsbescherming.

Het ware derhalve verkieslijk, de in de artikelen 6, 3°, en 7, § 4, neergelegde bepalingen uit het ontwerp te lichten, om ze in te voegen in de bijzondere reglementering op de arbeidsbescherming, die voor de openbare diensten moet worden uitgewerkt. Dit klemt des te meer daar de wet van 10 Juni 1952 in artikel 3 bijzondere formaliteiten oplegt voor al wat de reglementering van de arbeidsbescherming aangaat, aan welke formaliteiten het ontwerp niet heeft voldaan.

De Raad van State stelt de volgende tekst voor :

"Artikel 6.-

§ 1. Aan de algemene syndicale raad van advies, aan de syndicale raden van advies of aan de personeelsraden, naar gelang van het geval, moeten voor advies worden voorgelegd :

1° de vraagstukken betreffende de vaststelling van het personeelsstatuut, die het onderwerp zullen zijn van wetten, koninklijke of ministeriële besluiten, beslissingen van de organen van beheer van de instellingen van openbaar nut of omzendbrieven;

2° de instelling, de afschaffing en de verandering van betrekkingen;

3° de maatregelen betreffende de materiële organisatie van het werk.

Zo het openbaar belang zulks vereist, hoeft het advies echter niet ingewonnen te worden wanneer de te nemen beslissingen slechts in oorlogstijd uitwerking hebben.

.../...

§ 2. Aan de raden kunnen op verzoek van de daarin vertegenwoordigde syndicale organisaties, voor advies worden voorgelegd de voorstellen welke deze organisaties doen betreffende de onder § 1 genoemde onderwerpen".

Artikel 7, §§ 1 en 2.

Om aan de eigen behoeften van sommige departementen of diensten tegemoet te komen, heeft de Regering voor het personeel daarvan bijzondere regelen vastgesteld. Een voorbeeld is het koninklijk besluit van 25 Juni 1953 tot inrichting van de toelating en de overgang tot de betrekkingen van de eerste categorie en van surnumerair in de buitendiensten van het bestuur der registratie en domeinen.

Op grond van de thans geldende teksten heeft de Raad van State beslist, dat de bevoegdheid bij de departementale raad berustte voor ontwerpen van besluit houdende bepalingen die op het personeel van één enkel departement toepasselijk zijn, zelfs indien zij afwijken van het statuut dat voor het personeel van de gezamenlijke departementen geldt (R.S. 3 Juli 1953, Nr 2623, Verz. B.D., blz. 979; R.S. 9 Juli 1953, Nr 2652, Verz. B.D., blz. 1004; R.S. 18 Maart 1954, Nr 3232, Verz. B.D., blz. 307). Het ontwerp kent echter voor zodanige ontwerpen bevoegdheid toe aan de algemene syndicale raad van advies.

De Raad van State acht het zijn plicht de Regering er op te wijzen, welk een diepgaande wijziging hier wordt gebracht in de verdeling van de respectieve bevoegdheden der raden. De bedoeling is klaarblijkelijk, in de grootst mogelijke mate de hand te houden aan de eenvormigheid der regelen; maar het gevolg zal zijn, dat het

.../...

advies in vele gevallen zal gegeven worden door de algemene raad, in plaats van door de raad die speciaal voor het meest onmiddellijk betrokken personeel, d. i. het personeel waarop de reglementering toepassing zal vinden, is ingesteld.

Het ontwerp verzacht dit bezwaar enigszins door niet langer het aantal plaatsvervangers te beperken en door gelegenheid te geven tot het uitnodigen van personen, die gunstig bekend staan om hun technische kennissen.

Deze voorzieningen lijken niet toereikend te zijn. Zelfs indien de Regering, zoals in artikel 7, § 1, eerste lid, in fine, wordt gedaan, de bevoegdheid van de algemene raad meent te moeten verruimen, dan nog lijkt het met de economie van het ontwerp, dat tegelijk een algemene raad en bijzondere raden instelt, niet overeen te brengen, volstrekt te verbieden (artikel 7, § 5) dat behalve het advies van de algemene syndicale raad van advies ook het advies wordt gevraagd van de eigen raad van het departement of de instelling van openbaar nut. Behoort niet op zijn minst de mogelijkheid te worden gelaten, het advies van laatsgenoemde raad in te winnen ?

Artikel 8.-

De Regering wenst de minister of het orgaan van beheer de bevoegdheid te laten om te oordelen of over een van een syndicale organisatie uitgaand voorstel, de syndicale raden van advies of de personeelsraad dienen te worden geraadpleegd; om te voorkomen dat willekeurig zou worden beslist, verplicht het ontwerp de overheid de redenen van haar weigering mede te delen.

De Raad van State stelt de volgende tekst voor :

.../...

"§ 1. De adviesaanvragen worden door de ministers of door de organen van beheer aan de raden voorgelegd (1).

§ 2. Een in een raad vertegenwoordigde syndicale organisatie kan aan de minister of aan het orgaan van beheer vragen dat een voorstel betreffende de in artikel 6, § 1, genoemde onderwerpen aan de raad wordt voorgelegd.

In geval van weigering moet de minister of het orgaan van beheer de syndicale organisatie binnen een maand na het ontvangen van de aanvraag in kennis stellen van de redenen der weigering".

Opmerkingen betreffende hoofdstuk III.

Artikel 9, § 3.

De mogelijkheid van staking van stemmen wordt niet langer onder ogen genomen. Artikel 28, 2de lid, van het besluit van 11 Juli 1949 bepaalde : "Bij staking van stemmen is het voorstel verworpen". De aan de syndicale raden van advies toegekende bevoegdheid is van zodanige aard, dat een dergelijke bepaling terecht achterwege blijft. Artikel 9, § 3, dient niettemin te worden aangevuld met een bepaling die in het geval van staking der stemmen voorziet. In zulk een geval worden beide zienswijzen, zoals in de rede ligt en zoals de Regering het ook bedoelt., in de notulen geacteerd en ter kennis van de minister of van het orgaan van beheer gebracht.

.../...

(1) De bepaling betreffende de mededeling van de agenda behoort veeleer onder artikel 11.

Artikel 10, § 2.

Tweede lid. Artikel 10, § 2, 2de lid, bepaalt : "Zij (de beslissing genomen naar aanleiding van het advies van de syndicale raad van advies of van de personeelsraad) wordt binnen de maand ter kennis gebracht van de betrokken raad en wordt met redenen omkleed door het orgaan van beheer wanneer zij niet met het uitgebracht advies overeenstemt".

Zo geredigeerd betekent artikel 10, § 2, 2de lid, dat de beslissing zelf de opgave der redenen moet bevatten, hetgeen ondoenlijk is. In werkelijkheid is de bedoeling van de Regering dat de motivering van een beslissing die niet eensluidend is met het advies van de raad in werkelijkheid, gegeven wordt in de brief waarbij de minister of het orgaan van beheer de syndicale raad van advies of de personeelsraad in kennis stelt van de genomen beslissing. Deze formaliteit heeft niets uit te staan met de beslissing zelf. De tekst behoeft dus te worden gewijzigd.

Opmerkingen betreffende hoofdstuk IV.

Artikel 15.-

Alleen in het voorbijgaan, achteraan in artikel 15, 3°, wordt gezegd dat de candidaturen van de syndicale organisaties voor de verkiezingen in aanmerking dienen te worden genomen. Er zou uitdrukkelijk moeten worden bepaald, dat de ministers en de organen van beheer gelast zijn met het opmaken van de lijsten der syndicale organisaties die aan de verkiezingen zullen deelnemen.

.../...

Het spreekt vanzelf dat de bevoegdheid van de ministers en van de organen van beheer volkomen gebonden is : zij moeten ingaan op de candidatuur van elke organisatie die voldoet aan de voorgeschreven reglementaire voorwaarde, sedert tenminste één jaar erkend te zijn.

Artikel 16.-

Tweede lid. Artikel 16, 2de lid, beperkt er zich toe te bepalen :

"Mogen zich candidaat stellen de syndicale groeperingen die sedert ten minste één jaar voldaan hebben aan de bepalingen van artikel 2 van onderhavig besluit".

Volgens het verslag aan de Koning (blz. 4) kunnen alle syndicale organisaties die bij toepassing van het besluit van 11 Juli 1949 zijn erkend en wier erkenning bij de inwerkingtreding van het nieuwe besluit niet is ingetrokken, aan de volgende verkiezingen deelnemen; om voor de nieuwe regeling in aanmerking te komen moeten zij zelfs niet opnieuw een afschrift van hun standregelen en de lijst van hun verantwoordelijke leiders indienen.

Het ontwerp bevat geen enkele bepaling die deze bijzondere regeling in het vooruitzicht stelt voor de thans erkende syndicale organisaties. Een daartoe strekkende overgangsbepaling zou achteraan in het ontwerp moeten worden opgenomen. Deze kan als volgt worden gelezen :

"De syndicale organisaties die bij de inwerkingtreding van dit besluit de bij het besluit van de Regent van 11 Juli 1949 bepaalde erkenning genieten, worden van rechtswege erkend en kunnen, in afwijking van artikel 16, tweede lid, hun candidatuur voor de in artikel 14 bedoelde eerste verkiezing stellen".

.../...

Artikel 18.-

Artikel 18 geeft geen gelegenheid om voor de syndicale verkiezingen te stemmen aan "hen die in vredestijd militaire prestaties of er mede gelijkgestelde prestaties verrichten".

De bedoeling van de Regering is natuurlijk niet, de mogelijkheid tot stemmen te ontnemen aan de militaire werklieden, waarop het ontwerp het syndicaal statuut toepasselijk maakt maar die in vredestijd militaire prestaties verrichten. Volgens de Regering slaat de uitzondering op de personeelsleden die ter uitvoering van de diensplichtwet onder de wapens zijn opgeroepen of weder opgeroepen. Deze nauwkeuriger bewoordingen die in de dienstplichtwet en in artikel 60, 2°, van het besluit van 11 Juli 1949 voorkomen, zouden in artikel 18 van het ontwerp moeten worden gebruikt.

TITEL IV.

Artikel 40.-

Daar het ontworpen syndicaal statuut toepassing moet vinden op vele categorieën van personeelsleden die niet onder de gelding staan van het besluit van 2 October 1937 houdende het statuut van het Rijkspersoneel, is er grond om de woorden "in afwijking van artikel 70 van het statuut van het Rijkspersoneel" te vervangen door de woorden : "zelfs buiten enige vacature van betrekking".

De tekst zou met nadruk moeten zeggen, dat bevordering alleen kan plaats hebben als alle vier de voorwaarden zijn vervuld.

.../...

TITEL V.

Artikel 42.-

In artikel 42 zou ook melding moeten worden gemaakt van andere bepalingen, die eveneens op te heffen zijn :

"Artikel 42. - Opgeheven worden :

1° artikel 44 van het koninklijk besluit van 2 October 1947;

2° de artikelen 32 (?), 101 (?), 105 tot 121 van het koninklijk besluit van 26 Augustus 1939;

3° artikel 16, eerste lid, 3°, van het besluit van de Regent van 30 April 1947;

4° artikel 15, eerste lid, 3°, van het besluit van de Regent van 10 April 1948;

5° het besluit van de Regent van 11 Juli 1949 houdende syndicaal statuut van het Rijkspersoneel, gewijzigd bij het besluit van de Regent van 12 October 1949, en bij de koninklijke besluiten van 15 April 1952, 14 Januari, 30 Maart en 22 September 1953 en 4 Maart 1954;

6° artikel 16 van het koninklijk besluit van 24 December 1951;

7° het koninklijk besluit van 18 Augustus 1952, waarbij de toepassing van het syndicaal statuut van het Rijkspersoneel uitgebreid wordt tot de leden van het personeel van het Rijksonderwijs".

.../...

Artikelen 43 en 44.-

Artikel 44 bepaalt, dat het besluit "in werking treedt op 31 Décember 1954". Naar de gemachtigde van de Eerste-Minister verklaarde, zou de bedoeling van deze terugwerking zijn, de werkzaamheid van de syndicale raden van advies te regulariseren vanaf het tijdstip, waarop de mandaten van dezer leden zijn komen te verstrijken.

Dit artikel is niet aanvaardbaar. Ofwel moet men aannemen dat de leden van de syndicale raden van advies zijn kunnen voortgaan met geldig zitting te hebben en adviezen uit te brengen, en dan is de bepaling volmaakt overbodig ofwel moet men aannemen, dat de leden van de syndicale raden van advies niet zijn kunnen voortgaan met zitting te hebben, en dan zijn de uitgebrachte adviezen waardeloos. In dit laatste geval zouden de genomen beslissingen onregelmatig zijn en zouden de in de artikelen 43 en 44 neergelegde bepalingen niet voldoende zijn om ze te valideren. Deze artikelen zouden dan geheel onwerkzaam zijn.

Bovendien zou artikel 44, dat immers in algemene bewoordingen is gesteld, tot gevolg hebben dat terugwerkende kracht wordt verleend aan een nieuwe regeling, die voor de bestuursoverheden onder meer omvangrijker verplichtingen medebrengt. De toepassing van zodanige bepaling is zowel in rechte als in feite onmogelijk.

Er is dus grond om artikel 43 te schrappen en om de bepaling van artikel 44 betreffende de terugwerking achterwege te laten.

La chambre était composée de — De kamer was samengesteld uit

Messieurs : de Heren :	F. LEPAGE,	conseiller d'Etat, raadsheer van State,	président voorzitter
	J. COYETTE, G. VAN BUNNEN,	conseillers d'Etat, raadsheren van State,	
	A. BERNARD, G. VAN HECKE,	assesseurs de la section de législation, bijzitters van de afdeling wetgeving,	
	G. PIQUET,	greffier adjoint, adjunct-griffier,	greffier. griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. LEPAGE.
Le rapport a été présenté par M. HUBERLANT, substitut.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. LEPAGE.
Het verslag werd uitgebracht door de H. HUBERLANT, substituut.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

(s) G. PIQUET.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(s) F. LEPAGE.