

GK.

Conseil d'Etat - F. L.
LEGISLATION
- 1 -
25 IV 1951
Transmis à l' <i>Pour l'avis (2)</i>
Ouvert au public de l'Etat

L. 2351/2.

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 8e September 1951 door de Minister van Verkeerswezen verzocht, hem van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "betreffende de tuchtstraffen en het ontslag van ambtswege tegen de personeelsleden van de Regie van telegraaf en telefoon uitgesproken wegens hun gedragingen tijdens de vijandelijke bezetting", heeft ter zitting van 27 Maart 1952 het volgend advies gegeven:

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Communications, le 8 septembre 1951, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté ministériel "relatif aux peines disciplinaires et aux démissions d'office prononcées à charge des agents de la Régie des télégraphes et des téléphones en raison de leur comportement pendant l'occupation ennemie", a donné en sa séance du 27 mars 1952 l'avis suivant :

Het ontwerp strekt er toe, op de leden van het personeel van de Regie van telegraaf en telefoon inzake tuchtstraffen en ontslag van ambtswege, wegens hun gedragingen tijdens de vijandelijke bezetting tegen hen uitgesproken, een zelfde regeling toepasselijk te maken als die welke bij het koninklijk besluit van 6 Maart 1951 voor het Rijkspersoneel is ingesteld.

In aansluiting aan een praktijk welke reeds bij de inwerkingtreding van de wet van 19 Juli 1930 tot oprichting van de Regie van telegraaf en telefoon is gevolgd, is de Minister van Verkeerswezen voornemens zelf de nodige maatregelen te nemen en beroept hij zich hierbij op artikel 3 van de wet, waar hij in de inleiding naar verwijst.

I. Opmerkingen over de rechtsgrond van het ontwerp.

Artikel 3 van de wet van 19 Juli 1930 luidt als volgt :

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

De Minister is bevoegd om alle handelingen van beheer te doen, onder het bij volgend artikel gesteld voorbehoud."

Daar het niet mogelijk is een openbare dienst te beheren zonder personeel, oordeelt de Minister dat die bepaling hem bevoegdheid verleent om het nodige personeel aan te werven en de rechten en verplichtingen, dit wil zeggen het statuut van dat personeel, te bepalen.

.../...

Voor zodanige redenering, die in overeenstemming is met de algemene rechtsbeginselen, zijn in de wet en in de parlementaire voorbereiding daarvan ernstige argumenten voorhanden.

Vooreerst strekt de oprichting van de Regie, luidens de memorie van toelichting zelf, essentieel om de exploitatie van het telegraaf- en telefoonet zowel op administratief als op financieel gebied zelfstandig te maken (cf. wetsontwerp, memorie van toelichting, Parl. Doc., Senaat, Zitting 1929-1930, nr 170). Volledige administratieve zelfstandigheid ware echter uitgesloten voor een organisme waarvan het personeel wat betreft aanwerving en statuut, van een andere overheid zou afhangen.

Ten tweede heeft de wetgever nergens uitdrukkelijk aangegeven aan welke overheid de bevoegdheid om het personeel van de Regie aan te werven en zijn statuut vast te stellen, zou worden verleend, in de onderstelling dat de bedoeling was die bevoegdheid niet aan de Minister toe te kennen. Zodanige bevoegdheid zou voorzeker niet van rechtswege aan de Koning toekomen, aangezien deze luidens artikel 66, tweede lid, van de Grondwet andere ambtenaren dan die bij het algemeen bestuur en bij de buitenlandse betrekkingen, alleen krachtens een uitdrukkelijke wetsbepaling kan benoemen.

Dergelijke interpretatie van de wet tot oprichting van de Regie van telegraaf en telefoon heeft een vaste praktijk voor zich. Voorts is daarop, althans voor zover de Raad van State bekend is, door de Wetgevende Kamers bij het onderzoek van de jaarlijkse rekeningen nooit critiek uitgebracht. Derhalve is de mening gewettigd, dat deze interpretatie ook die van de Wetgevende Kamers is.

.../...

De Raad van State aanvaardt ze doch wil niet nalaten er op te wijzen, dat er omtrent de rechtsgrond niettemin twijfel blijft bestaan.

Men moet zich immers niet ontveinzen dat de interpretatie, volgens welke de Minister bevoegd is om het onderhavige besluit te nemen, afhankelijk is van de interpretatie welke aan artikel 21 van de wet dient te worden gegeven.

Dat artikel luidt als volgt :

"De regelen, bij het beheer van telegraaf en telefoon van kracht op de datum van deze wet, blijven van toepassing op het personeel van de Regie ".

Strekt deze bepaling alleen om de Minister te gelasten het personeel van de Regie te voorzien van een statuut en van waarborgen die even gunstig zijn als die welke het voorheen genoot of welke het Rijkspersoneel later mocht genieten, dan zijn er geen moeilijkheden. De Minister is dan bevoegd om de voorgenomen maatregelen te nemen, doch er moet worden toegegeven dat de wetgever zijn bedoeling niet zeer gelukkig heeft uitgedrukt. Bovendien heeft hij in dit geval, zonder er zich rekenschap van te geven, het personeel van de Regie van telegraaf en telefoon waarborgen ontnomen welke het ontleende aan de koninklijke besluiten van 6 Mei 1923 en 2 April 1925, waarbij de terbeschikkingstelling wegens ambtsontheffing in het belang van de dienst afhankelijk was gesteld van een gemotiveerd, in Ministerraad overlegd koninklijk besluit, vermeldende of de maatregel al dan niet genomen is op het eensluidend advies van een commissie van advies, voorgezeten door een magistraat van het Hof van verbreking.

.../...

Moet de bepaling echter ruimer worden opgevat en bedoelde zij, zoals men uit de bewoordingen er van zou kunnen opmaken, niet richtlijnen te geven aan de Minister die met het beheer van de Regie is belast, doch het personeel op een meer afdoende wijze te vrijwaren door het handhaven van de regeling welke het tot dan toe had genoten, dan zou, volgens de betekenis die in dat geval aan de bepaling zou worden gegeven, daaruit volgen, dat het ofwel de wetgever ofwel de Koning toekomt de in het ontwerp neergelegde maatregelen te nemen.

De bevoegdheid ter zake zou de wetgever toekomen indien hij eenvoudig de reglementsbepalingen, welke ten tijde van zijn tussenkomst op het personeel van het Bestuur van telegraaf en telefoon van toepassing waren, had willen overnemen zonder zover te gaan dat hij aan de Koning de volle macht liet welke deze ten aanzien van dat personeel, zoals ten aanzien van gans het personeel van algemeen bestuur, aan artikel 66, tweede lid, van de Grondwet ontleende. De wetgever zou alsdan in een zekere zin het statuut van het personeel van de Regie hebben vastgelegd zoals het vervat was in de toen van kracht zijnde reglementen, zoals het koninklijk besluit van 15 November 1877 houdende het organiek reglement van het Bestuur van posterijen en telegraaf, of nog zoals de koninklijke besluiten van 6 Mei 1923, 2 April 1925, 12 Mei en 16 December 1927, en hij zou de rol van de Koning beperkt hebben tot de uitvoering van die bepalingen telkens als daarbij zijn optreden is voorzien.

De bevoegdheid om de maatregelen te nemen zou de Koning toekomen indien, naar een ruimere opvatting, de wetgever aan het personeel niet alleen het voordeel

.../...

van het statuut dat het in 1930 genoot, had willen laten, doch het ook onder alle omstandigheden dezelfde regeling had willen verlenen als die welke het had genoten zo geen nieuw organisme was opgericht en zo het Bestuur van telegraaf en telefoon een hoofdbestuur van de Staat was gebleven. Zodanig resultaat zou enkel kunnen worden bereikt door aan de Koning ten aanzien van het personeel van de Regie van telegraaf en telefoon dezelfde bevoegdheid toe te kennen als hij ten aanzien van het personeel van het Bestuur van telegraaf en telefoon aan de Grondwet ontleende, aangezien laatstbedoelde regeling door het souverain optreden van de Koning was gekenmerkt. De Koning alleen zou trouwens in staat zijn te bepalen, vooral in een tijdvak waarin geen eenvormig statuut voor het ganse Rijkspersoneel bestond, welke maatregelen hij voor het Bestuur van telegraaf en telefoon zou hebben genomen.

Blijkbaar mag men zonder aarzeling de stelling verwerpen als zou artikel 21 een uitdrukking zijn van de wil van de wetgever om het statuut van het personeel van de Regie van telegraaf en telefoon onveranderlijk vast te leggen. Zodanige interpretatie zou tot gevolg hebben dat de werking van de Regie om redenen die niet duidelijk zijn, wordt bemoeilijkt; derhalve ware zij bezwaarlijk overeen te brengen met de geest van de wet van 19 Juli 1930, die er in hoofdzaak op gericht was de exploitatie van telegraaf en telefoon soepeler en sneller te maken. Zij ware verder in strijd met de verklaringen, afgelegd in de Senaat bij de bespreking van de amendementen welke senator De Bruyn voorstelde voor artikel 21.

.../...

Het eerste van die amendementen strekte tot vervanging, in artikel 21, van de woorden "de regelen, welke ... van kracht waren" door "de regelen ... van kracht". Het werd als volgt verantwoord :

"Morgen zal de Regering misschien maatregelen nemen ten gunste van haar personeel; zal het wel zo zijn dat het personeel van de Regie van telegraaf en telefoon in dat geval ook de nieuwe voordelen zal kunnen genieten? Zo dat uw zienswijze is, verzoek ik U ons amendement aan te nemen ".

De Minister gaf zijn akkoord en de Senaat keurde het amendement goed. Zo werd duidelijk aangegeven dat het noch in de bedoeling van de Regering, noch in die van de Senaat was, het statuut van het personeel van de Regie van telegraaf en telefoon, zoals het in 1930 bestond, onveranderlijk vast te leggen.

Met minder zekerheid echter kan de stelling worden verworpen, als zou artikel 21 impliceren dat de Koning ten aanzien van het personeel van de Regie van telegraaf en telefoon opnieuw in het bezit werd gesteld van de bevoegdheid welke hij ter zake van werving en statuut bezat toen dat personeel tot het Bestuur van telegraaf en telefoon behoorde.

Het tweede amendement bij artikel 21, door senator De Bruyn ingediend, luidde als volgt :

.../...

"Dit laatste (het personeel van de Regie) wordt niet minder goed behandeld dan zo het had blijven behoren tot het Departement van posten, telegraphen en telefonen ".

Dit amendement werd ingetrokken nadat de steller van de Minister de verzekering had gekregen dat "het overbodig was, dat het in zekere zin een pleonasme was", dat "eenvoudig een herhaling zou zijn van wat in de tekst van de Regering is gezegd".

Ofschoon deze verklaring de strekking van artikel 21 schijnt terug te brengen tot een beding van vrijwaring ten gunste van het personeel van de Regie van telegraaf en telefoon, is het nochtans niet uitgesloten dat om de betekenis ervan te beoordelen een beroep moet worden gedaan op het voorgaande lid van de verklaring van de Minister, luidens welke "het Bestuur van de Regie, zoals het hier opgevat is, een Staatsbestuur blijft. Om die reden juist is dit artikel aldus geredigeerd ".

Ongetwijfeld schuilt in deze verklaring een zekere overdrijving, tenzij de term "Staat" in de ruimste betekenis is genomen. Toch blijft het zo dat, volgens deze verklaring, -de enige die tot doel had de strekking van artikel 21 in zijn geheel te verduidelijken - de beslissing om de toepassing van de bij het Bestuur van telegraaf en telefoon - Staatsbestuur - geldende regelen te handhaven, zou voortvloeien uit de overweging, dat de omvorming van dat bestuur in een regie niet een zodanige verandering insluit dat zij ook op de regeling inzake personeel moet slaan.

.../...

Anderzijds ging aan het wetsontwerp, dat de wet van 19 Juli 1930 werd, een ontwerp vooraf dat een voorbeeld nam aan de wet van 23 Juli 1926 tot oprichting van de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen. Luidens dat ontwerp zou de Regie van telegraaf en telefoon bestuurd worden door een comité van beheer, waarvan de taak onder meer bestond in de benoeming van alle beampten en bedienden en in de vaststelling van hun bevoegdheden en van hun wedden en gratificaties.

In dat ontwerp was een artikel 13 opgenomen, als volgt luidend :

"Artikel 13.-

De toestand van de thans vast tot het Beheer van telegrafen en telefonen behorende leden van het personeel wordt derwijze geregeld dat zij onder gelijke omstandigheden, noch tijdens, noch op het einde van hun loopbaan minder goed behandeld worden dan indien zij bij het Departement van spoorwegen, zeewezen, posten, telegrafen, telefonen en luchtvaart gebleven waren.

Het statuut van het personeel wordt vastgesteld bij koninklijk besluit.

Dit laatste voorziet :

- 1° het oprichten van een paritaire commissie, bestaande uit ten hoogste twintig leden, te benoemen de helft door het Comité van beheer en de helft door de erkende verenigingen van leden van het personeel; bedoelde commissie wordt voorgezeten door de Minister tot wiens bevoegdheid de dienst van telegrafen en telefonen behoort, of dezes gemachtigde.

.../...

Van de tien leden die het personeel vertegenwoordigen, worden er acht verkozen, en twee aangewezen door de erkende verenigingen, die geen verkozen vertegenwoordigers hebben.

De paritaire commissie neemt, als raadgevend lichaam, deel aan de studie van de kwesties die het personeel der Regie aanbelangen en haar worden voorgelegd hetzij door de Minister, tot wiens bevoegdheid de dienst van telegraphen en telefonen behoort, hetzij door het comiteit van beheer, hetzij door het algemeen bestuur, hetzij door de erkende beroepsgroeperingen.

Die kwesties kunnen, inzonderheid, betrekking hebben op :

het opmaken van de betwiste aanschrijvingen en van de bevorderingsvoorstellen ;

het verdelen van de bij verderstaand artikel 23 voorziene toekenning ;

het inrichten en het beheren van ten behoeve van het personeel opgerichte of op te richten instellingen ;

de geschillen, voorstellen of suggesties, uitgaande van de personeelraden en -afvaardigingen , die door de bevoegde overheid niet konden opgelost worden ;

de uitvoering van de wet op de achturenarbeidsdag ;

2° het behoud van de personeelraden en -afvaardigingen die in opdracht hebben de voorstellen en bezwaren van plaatselijk belang betreffende de hygiëne, de veiligheid, de regeling van de arbeid en de verbetering van de productie te onderzoeken ;

3° het oprichten van een Raad van beroep die, op aanvraag van de betrokken bediende, vooraf zijn advies geeft over de voorstellen tot het opleggen van zware tuchtmaatregelen."

De Senaatscommissie was echter van oordeel dat een inrichting als die welke voor de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen is aangenomen, voor de Regie van telegraaf en telefoon niet verantwoord was. De Regering legde zich bij die opvatting neer, trok haar ontwerp in en verving het door een ander, dat het beheer van de Regie opdroeg aan de Minister tot wiens bevoegdheid telegraaf en telefoon behoren; daarin kwam het huidige artikel 21 voor (cf. Senaat, zitting 1929-1930, Doc. nr 172).

In het nieuwe ontwerp was artikel 13 niet overgenomen; redenen voor die weglating werden nochtans niet opgegeven. Men zou dit zo kunnen opvatten, alsof zowel de Regering als de Kamers er op die wijze wilden van afzien de Koning te belasten met de opdracht om het statuut van het personeel van de Regie van telegraaf en telefoon vast te stellen, maar die bevoegdheid aan de Minister wilden toekennen samen met de andere bevoegdheden die hij aan de wet ontleent.

Toch is men geneigd zich af te vragen of het weglaten van de bepalingen van dat artikel niet eerder toe te schrijven is aan de mening, dat het volgens de nieuwe opvatting van de Regie overbodig is zowel de vaststelling van een nieuw statuut te voorzien als de toestand van het personeel te waarborgen, aangezien het geenszins in de bedoeling ligt dat statuut te wijzigen.

Er moet hier immers worden opgemerkt, dat niets in beginsel zich er tegen verzet dat voor het personeel van een parastatale openbare instelling de regelen van toepassing op het personeel van de openbare besturen blijven gelden of dat het statuut door de Koning wordt geregeld. Van beide bestaan thans verschillende voorbeelden (Cf. Regie der Belgische rijkskoel- en vriesinrichtingen en Regie der luchtvaartwegen).

+

+

+

.../...

De aarzelingen, die men in de bovenstaande beschouwingen samengevat vindt, zijn toe te schrijven aan de moeilijkheden die zich voordoen wanneer men de zin en de draagwijdte van artikel 21 van de wet van 19 Juli 1930 met voldoende zekerheid wil vaststellen.

De Raad van State is hierin niet geslaagd, evenmin als het Raadgevend Comité voor geschillen van bestuur en voor algemeen bestuur, onder voorzitterschap van de Heer Goddyn, eerste-voorzitter van het Hof van verbreking. Dat comité heeft immers, toen het probleem hem in 1932, dus heel kort na de goedkeuring van de wet, werd voorgelegd, de Minister van posten, telegraaf en telefoon niet kunnen overtuigen.

En toch is artikel 21 een uiterst belangrijke bepaling van de wet. Naargelang van de betekenis en de draagwijdte welke zij daaraan toekennen, beoordelen de Koning en de Minister reeds vooraf hun bevoegdheid. Door van die bevoegdheid gebruik te maken, zetten zij niet alleen de werking van de Regie op het spel doch ook de belangen van haar uitgebreid personeel. Over de gegrondheid van genomen maatregelen kunnen zeer gemakkelijk betwistingen ontstaan. Men is hier dus op een gebied waar zekerheid bij de interpretatie volstrekt noodzakelijk is.

De Raad van State is van advies dat zodanige zekerheid alleen kan worden verkregen wanneer de wetgever de wet interpreteert. Derhalve meent hij de Regering te moeten aanbevelen, daartoe een wetsontwerp in te dienen.

.../...

II. OPMERKINGEN BETREFFENDE DE TEKST VAN HET ONTWERP.

In het eerste lid van de inleiding moet naast artikel 3 van de wet van 19 Juli 1930 ook naar artikel 21 van die wet worden verwezen. Dat artikel 21 draagt er immers toe bij te bepalen welke statutaire regelen op het personeel van de Regie van telegraaf en telefoon van toepassing zijn.

De onderzoekscommissies, bedoeld in artikel 6, zijn ingesteld niet alleen bij het ministerieel besluit van 15 December 1944 doch ook bij de verschillende besluiten die in artikel 11 worden opgeheven.

De Raad van State stelt dienvolgens voor, littera a van artikel 6 als volgt te stellen :

" a) Wanneer de tuchtstraf waartegen beroep werd aange-tekend, uitgesproken werd zonder tussenkomst van de onderzoekscommissies, bij de Regie van telegraaf en telefoon ingesteld."

Artikel 7 belast de voorzitter van de herzieningscommissie er mede, te zorgen voor de eenheid van beoordeling in de afdelingen van de commissie. Zodanige opdracht wordt niet toegekend aan de voorzitter van de commissie, ingesteld bij het koninklijk besluit van 6 Maart 1951 betreffende de tuchtstraffen en het ontslag van ambtswege tegen de leden van het Rijkspersoneel uitgesproken wegens hun gedragingen tijdens de vijandelijke bezetting.

Voorts is de Raad van State van oordeel dat het ontwerp, wanneer het de voorzitter van de herzieningscommissie er mede belast voor de eenheid van beoordeling in de commissie te zorgen, inbreuk maakt op de onafhankelijkheid van de afdelingen. Opdat zij hun opdracht met de vereiste zelfstandigheid kunnen vervullen, is het immers noodzakelijk dat de afdelingen de hun voorgelegde gevallen vrij kunnen beoordelen.

Het eerste lid van artikel 8 verleent aan de bij artikel 1 bedoelde personeelsleden een termijn van zestig dagen te rekenen van de inwerkingtreding van het besluit om beroep in te stellen. Krachtens het laatste lid van dat zelfde artikel zal echter ambtshalve overgegaan worden tot de herziening van de toestand van de bij artikel 2 van het ontwerp vernoemde personeelsleden en van die waarvan sprake in artikel 16 van de wet van 14 Juni 1948 betreffende de epuratie inzake burgertrouw.

Dezen worden dan ook geenszins benadeeld, indien, nog niet ontheven zijnde van de vervallenverklaringen en ontzettingen die zij bij toepassing van de besluitwet van 19 September 1945 ingevolge een administratieve beslissing hebben opgelopen, zij hun beroep niet binnen bovenbedoelde termijn hebben kunnen instellen.

Dit zal echter niet het geval zijn voor de personeelsleden die bij de inwerkingtreding van het besluit en tot het verstrijken van de zestig daarop volgende dagen van de rechten, vermeld in artikel 123 sexies van het Wetboek van strafrecht, beroofd zijn niet bij toepassing van de besluitwet van 19 September 1945, maar krachtens een vonnis van de rechtbank van eerste aanleg gewezen op het beroep tegen de inschrijving op de lijst van de personen die behoren te worden vervallen verklaard, welke inschrijving door de krijgsgedetineerde overeenkomstig de artikelen 4 en 5 van de wet van 14 Juni 1948 is gedaan. Want hoewel zodanig vonnis vatbaar is voor hoger beroep en in sommige gevallen voor verzet, toch is het uitvoerbaar bij voorraad (wet van 14 Juni 1948 - artikel 6, vijfde lid).

Het ontwerp vertoont dus een leemte, waarin kan worden voorzien door een bepaling, krachtens welke de termijn van zestig dagen voor die personeelsleden slechts zou ingaan op de datum van de rechterlijke eindbeslissing over het bij artikel 4 van de wet van 14 Juni 1948 bedoelde beroep.

Het derde lid van artikel 8 beperkt de herziening van ambtswege tot de gevallen van volledige opheffing der vervallenverklaringen bepaald in artikel 16 van de wet van 14 Juni 1948. Het tweede lid van artikel 8 van het koninklijk besluit van 6 Maart 1951 schrijft echter de herziening van ambtswege voor in alle gevallen, bepaald in artikel 16 van de wet van 14 Juni 1948, dit wil zeggen niet alleen in geval van volledige opheffing doch ook in geval van gedeeltelijke opheffing der vervallenverklaringen. Hieruit volgt dat voor het personeel van de Regie een minder gunstige regeling geldt dan voor het Rijkspersoneel, waarop het koninklijk besluit van 6 Maart 1951 van toepassing is.

In artikel 10 van het ontwerp wordt naar verschillende artikelen van het "reglement op de algemene verplichtingen van het personeel en tuchtstraffen" verwezen; in de plaats daarvan dient men te verwijzen naar de besluiten waarbij die bepalingen zijn genomen. Het document waarvan dat artikel spreekt, is immers voorgesteld als een niet-officiële samenordering van bepalingen, waarvan de Raad van State de oorsprong niet kan bepalen.

Le projet a pour objet de soumettre les agents de la Régie des télégraphes et des téléphones, en matière de peines disciplinaires et de démissions d'office prononcées en raison de leur comportement durant l'occupation ennemie, à un régime analogue à celui institué par l'arrêté royal du 6 mars 1951 pour les agents de l'Etat.

Se conformant à une pratique qui a vu le jour dès l'entrée en vigueur de la loi du 19 juillet 1930 créant la Régie des télégraphes et des téléphones, le Ministre des Communications se propose de prendre lui-même les mesures nécessaires et se fonde, pour cela, sur l'article 3 de la loi qu'il invoque dans le préambule.

I. Observations relatives au fondement du projet.

L'article 3 de la loi du 19 juillet 1930 dispose :

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

Le Ministre a qualité pour accomplir tous actes de gestion sous les réserves reprises à l'article suivant".

La gestion d'un service public étant impossible sans l'emploi de personnel, le Ministre estime qu'il puise dans cette disposition le pouvoir de recruter le personnel dont il a besoin et d'en déterminer les droits et les obligations, c'est-à-dire le statut.

Ce raisonnement, conforme aux principes généraux du droit, trouve dans la loi et dans les travaux parlementaires des appuis sérieux.

Le premier, c'est qu'aux termes mêmes de l'exposé des motifs, la création de la Régie tend essentiellement à assurer à l'exploitation du réseau des télégraphes et des téléphones une autonomie non seulement financière mais aussi administrative (cf. projet de loi, exposé des motifs, Doc. parl. Sénat, Session 1929-1930, n°170). Or, ne jouirait pas d'une autonomie administrative complète, un organisme dont le personnel relève-rait, du point de vue du recrutement et du statut, d'une autorité étrangère.

Le second, c'est que nulle part le législateur n'a expressément désigné l'autorité à laquelle le pouvoir de recruter le personnel de la Régie et d'en fixer le statut serait conféré, s'il était entré dans ses intentions de ne pas l'attribuer au Ministre. Ce pouvoir ne pourrait certes appartenir de plein droit au Roi puisque ce dernier ne peut, selon l'article 66, alinéa 2, de la Constitution, nommer à des emplois, autres que ceux d'administration générale et de relations extérieures, qu'en vertu d'une disposition expresse de la loi.

Cette interprétation de la loi organique de la Régie des télégraphes et des téléphones a pour elle la pratique constante. Elle n'a, d'autre part, jamais fait l'objet, que sache le Conseil d'Etat, d'observations de la part des Chambres législatives à l'occasion de l'examen des comptes annuels. Il est, dès lors, permis de penser que cette interprétation est également celle des Chambres législatives.

Le Conseil d'Etat s'y rallie, mais il tient à faire ressortir que des doutes subsistent néanmoins quant à son fondement.

Il importe, en effet, de ne pas se dissimuler que l'interprétation suivant laquelle le Ministre est compétent pour prendre l'arrêté dont le projet fait l'objet du présent avis est fonction de l'interprétation qu'il convient de donner de l'article 21 de la loi.

Cet article est ainsi rédigé :

" Les règles en vigueur à l'Administration des télégraphes et des téléphones à la date de la présente loi restent d'application au personnel de la Régie ".

Si cette disposition n'a pour objet que d'enjoindre au Ministre de pourvoir le personnel de la Régie d'un statut et de garanties aussi favorables que ceux dont il jouissait antérieurement ou dont pourraient à l'avenir jouir les agents de l'Etat, il n'y a pas de difficultés. Le Ministre est compétent pour prendre les mesures qu'il envisage, mais il faut reconnaître que le législateur a exprimé sa volonté en des termes mal appropriés. Il a, en outre, dans ce cas, privé, sans s'en rendre compte, le personnel de la Régie des télégraphes et des téléphones des garanties qu'il tenait des arrêtés royaux des 6 mai 1923 et 2 avril 1925 qui subordonnent la mise en disponibilité par retrait d'emploi dans l'intérêt du service à un arrêté royal motivé, délibéré en conseil des ministres et mentionnant si la mesure est ou non prise de l'avis conforme d'une commission consultative présidée par un magistrat de la Cour de cassation.

Si la disposition avait, toutefois, un objet plus large et si, comme ses termes peuvent inciter à le penser, elle visait non à donner des directives au Ministre investi de la mission de gérer la Régie, mais à garantir plus efficacement le personnel en lui conservant le bénéfice du régime qui avait été le sien jusqu'alors, il en découlerait, suivant la portée qui devrait dans ce cas lui être attribuée, que ce serait ou au législateur ou au Roi qu'il appartiendrait de prendre les mesures que prévoit le projet.

Le pouvoir en appartiendrait au législateur si celui-ci avait entendu se borner à faire siennes les dispositions réglementaires qui, au moment de son intervention, régissaient le personnel de l'Administration des télégraphes et des téléphones, sans aller jusqu'à maintenir au Roi la plénitude des attributions que celui-ci puisait à l'égard de ce personnel, comme à l'égard de tout le personnel d'administration générale, dans l'article 66, alinéa 2, de la Constitution. Le législateur aurait alors, en quelque sorte, figé le statut du personnel de la Régie dans les règlements en vigueur, tel l'arrêté royal du 15 novembre 1877 portant le règlement organique de l'Administration des postes et des télégraphes, tels encore les arrêtés royaux des 6 mai 1923, 2 avril 1925, 12 mai et 16 décembre 1927, et confiné le Roi dans l'exécution de ces dispositions chaque fois que celles-ci prévoyaient son intervention.

Au Roi appartiendrait le pouvoir de prendre les mesures si, dans une pensée plus généreuse, le législateur avait non seulement entendu conserver au personnel le bénéfice du statut dont il jouissait

en 1930, mais lui assurer en toutes circonstances le même régime que celui dont il aurait joui si un organisme nouveau n'avait pas été créé et si l'Administration des télégraphes et des téléphones était demeurée une des administrations centrales de l'Etat. Un tel résultat ne serait susceptible d'être atteint que moyennant attribution au Roi, à l'égard du personnel de la Régie des télégraphes et des téléphones, de pouvoirs identiques à ceux qu'il tenait de la Constitution à l'égard du personnel de l'Administration des télégraphes et des téléphones, puisque ce régime se caractérisait par l'intervention souveraine du Roi. Le Roi serait d'ailleurs seul en situation de déterminer, particulièrement à une époque où il n'existait pas de statut uniforme pour l'ensemble des agents de l'Etat, les mesures qu'il aurait prises pour l'Administration des télégraphes et des téléphones.

On peut, semble-t-il, écarter sans hésitation l'hypothèse suivant laquelle l'article 21 exprimerait la volonté du législateur de figer le statut du personnel de la Régie des télégraphes et des téléphones. Une telle interprétation aurait pour effet d'alourdir pour des raisons qu'on ne peut apercevoir le fonctionnement de la Régie : elle se concilierait partant difficilement avec l'esprit de la loi du 19 juillet 1930 dont la préoccupation essentielle est d'assouplir et d'accélérer l'exploitation des télégraphes et des téléphones. Elle serait, de plus, incompatible avec les déclarations faites au Sénat lors de la discussion des amendements que le sénateur De Bruyn proposa d'apporter à l'article 21.

Le premier de ces amendements tendait à remplacer à l'article 21 les mots "les règles qui étaient en vigueur" par les mots "les règles en vigueur". Il fut justifié comme suit :

" Demain, le Gouvernement prendra peut-être des mesures en faveur de son personnel; sera-t-il entendu que, dans ce cas, le personnel de la Régie des télégraphes et des téléphones pourra également profiter des avantages nouveaux. Si telle est votre manière de voir, je vous prie de vous rallier à notre amendement ".

Le Ministre marqua son accord et le Sénat adopta l'amendement. C'était indiquer clairement qu'il n'était ni dans l'intention du Gouvernement, ni dans celle du Sénat, de figer le statut du personnel de la Régie des télégraphes et des téléphones tel qu'il se présentait en 1930.

Il est moins certain que l'on puisse écarter l'hypothèse suivant laquelle l'article 21 impliquerait la restitution au Roi, à l'égard du personnel de la Régie des télégraphes et des téléphones, des pouvoirs qu'il détenait en matière de recrutement et de statut lorsque ce personnel appartenait à l'Administration des télégraphes et des téléphones.

.../...

Le second amendement à l'article 21, déposé par le sénateur DE BRUYN, était ainsi conçu :

"Celui-ci (le personnel de la Régie) ne sera pas moins bien traité que s'il avait continué à appartenir au Département des télégraphes et des téléphones".

Cet amendement fut retiré après que son auteur eut reçu du Ministre l'assurance qu'il était superflu, qu'il "constituerait, en quelque sorte, un pléonasme" qui "ne ferait que répéter ce qui est dit dans le texte du Gouvernement".

Si cette déclaration paraît ramener la portée de l'article 21 à celle d'une clause de sauvegarde en faveur du personnel de la Régie des télégraphes et des téléphones, il n'est cependant pas exclu qu'il faille, pour en apprécier le sens, se reporter à l'alinéa précédent de la déclaration du Ministre, aux termes duquel : "l'Administration de la Régie, telle qu'elle est conçue ici, reste une administration de l'Etat. C'est précisément pour cette raison que l'article est ainsi rédigé".

Sans doute, cette affirmation comporte-t-elle une part d'exagération, à moins que le terme "Etat" ne soit pris dans son acceptation la plus large. Il n'en resterait pas moins que cette déclaration, la seule qui ait pour objet d'éclairer la portée de l'ensemble de l'article 21, ferait découler

la décision de maintenir l'application des règles en vigueur à l'Administration des télégraphes et des téléphones, administration de l'Etat, de la considération que la constitution de cette administration en régie n'implique pas un changement tel qu'il doive affecter le régime de son personnel.

Le projet de loi, qui devint la loi du 19 juillet 1930, fut, d'autre part, précédé d'un projet inspiré par la loi du 23 juillet 1926 créant la Société nationale des chemins de fer belges. Aux termes de ce projet, la Régie des télégraphes et des téléphones eut été dirigée par un conseil de gestion comptant, parmi ses tâches, celle de nommer tous agents et employés, de déterminer leurs attributions et de fixer leurs salaires et gratifications.

Ce projet comportait un article 13 ainsi conçu :

"Article 13.-

La situation des membres du personnel actuellement attachés à titre définitif à l'Administration des télégraphes et des téléphones est réglée de façon que, toutes choses restant égales, ils ne soient ni au cours, ni à la fin de leur carrière, moins bien traités que s'ils étaient restés attachés au Département des chemins de fer, marine, postes, télégraphes, téléphones et aéronautique.

.../...

Le statut du personnel est déterminé par arrêté royal.

Celui-ci prévoit :

1° La création d'une commission paritaire, composée de vingt membres au plus, nommés moitié par le Comité de gestion et moitié par les associations reconnues groupant des membres du personnel; cette commission est présidée par le Ministre chargé du service des télégraphes et des téléphones, ou par son délégué.

Parmi les dix membres représentants du personnel, huit sont désignés par voie d'élection, les deux autres sont désignés par les associations reconnues qui n'auront pas eu de représentants élus.

La commission paritaire intervient, à titre consultatif, dans l'étude des questions intéressant le personnel de la Régie qui lui sont soumises soit par le Ministre chargé du service des télégraphes et des téléphones, soit par le Comité de gestion, soit par la direction générale, soit par les groupements professionnels reconnus.

Ces questions peuvent porter notamment sur :

l'établissement des signalements contestés et des propositions d'avancement;

la répartition de l'allocation prévue à l'article 23 ci-après;

.../...

l'organisation et la gestion des institutions créées ou à créer en faveur du personnel;

les litiges, propositions ou suggestions émanant des conseils et délégations du personnel qui n'auraient pu être résolus par l'autorité compétente;

l'exécution de la loi sur la journée de huit heures de travail;

2° le maintien des conseils et délégations du personnel ayant pour mission l'examen des propositions et réclamations d'intérêt local relatives à l'hygiène, la sécurité, l'organisation du travail et le perfectionnement de la production;

3° la constitution d'un conseil d'appel chargé de donner, à la demande de l'agent intéressé, son avis préalable sur les propositions de mesures disciplinaires graves.".

La commission du Sénat estima toutefois qu'une organisation analogue à celle adoptée pour la Société nationale des chemins de fer belges ne se justifiait pas pour la Régie des télégraphes et des téléphones. Le Gouvernement se rallia à cet avis, retira son projet et y substitua un nouveau projet confiant, cette fois, la gestion de la Régie au Ministre ayant les télégraphes et les téléphones dans ses attributions et contenant l'actuel article 21 (Cf. Sénat, Session 1929-1930, Doc. n° 172).

Dans le nouveau projet, l'article 13 ne fut pas repris, sans cependant que les raisons de cette

omission aient été énoncées. On peut voir dans cette omission l'expression de la volonté, tant du Gouvernement que des Chambres, de renoncer à charger le Roi de la mission d'établir le statut du personnel de la Régie des télégraphes et des téléphones pour la confier au Ministre, en même temps que les autres pouvoirs qu'il puise dans la loi.

Mais on est néanmoins tenté de se demander si l'abandon des dispositions qui constituaient cet article ne doit pas plutôt être attribué au sentiment que, dans la nouvelle conception de la Régie, il devient aussi superflu de prévoir l'établissement d'un statut nouveau que de garantir la situation des membres du personnel parce qu'on n'entend aucunement modifier son statut.

Il convient, en effet, de relever ici que rien ne s'oppose, en principe, à ce que le personnel d'un établissement public parastatal demeure soumis aux règles applicables au personnel des administrations publiques ou voie son statut réglé par le Roi. Il existe actuellement de l'un et de l'autre plusieurs exemples (Cf. la Régie des services frigorifiques et la Régie des voies aériennes).

+

+ +

Les doutes que résument les considérations développées ci-avant trouvent tous leur origine dans les difficultés éprouvées à déterminer avec une certitude suffisante le sens et la portée de l'article 21 de la loi du 19 juillet 1930.

.../...

Le Conseil d'Etat n'a pu y réussir, pas plus que n'y est parvenu, puisqu'il n'a pu emporter la conviction du Ministre des postes, télégraphes et téléphones qui l'avait saisi du problème en 1931 à une date rapprochée du vote de la loi, le Comité consultatif du contentieux administratif et d'administration générale présidé par M. Goddyn, premier président de la Cour de Cassation.

Et, cependant, l'article 21 constitue une disposition extrêmement importante de la loi. Suivant le sens et la portée qu'ils lui attribuent, le Roi et le Ministre préjugent de leurs pouvoirs. Par l'usage qu'ils en font, ils mettent en jeu non seulement le fonctionnement de la Régie, mais les intérêts de son vaste personnel. Les contestations sur le fondement des mesures prises peuvent naître aisément. Aussi est-ce un domaine où la sécurité dans l'interprétation est indispensable.

Le Conseil d'Etat est d'avis que celle-ci ne pourrait être acquise que par une interprétation législative de la loi. Il estime, en conséquence, devoir recommander au Gouvernement le dépôt d'un projet de loi à cette fin.

II. Observations relatives au texte du projet.

A l'alinéa 1er du préambule, il convient de viser outre l'article 3 de la loi du 19 juillet 1930, l'article 21 de cette loi. Cet article 21 contribue à déterminer les règles statutaires applicables au personnel de la Régie des télégraphes et des téléphones.

Les commissions d'enquête auxquelles se réfère l'article 6 n'ont pas été instituées uniquement par l'arrêté ministériel du 15 décembre 1944, mais l'ont été par les divers arrêtés dont l'abrogation est prévue à l'article 11.

Le Conseil d'Etat propose, en conséquence, d'adopter, pour le littera a de l'article 6, le texte ci-après :

" a) Lorsque la peine disciplinaire qui fait l'objet du recours a été prononcée sans l'intervention des commissions d'enquête instituées à la Régie des télégraphes et des téléphones.".

L'article 7 charge le président de la commission de revision de veiller à l'unité d'appréciation des sections de la commission. Cette mission n'est pas donnée au président de la commission prévue par l'arrêté royal du 6 mars 1951 relatif aux peines disciplinaires et aux démissions d'office prononcées à charge des agents de l'Etat en raison de leur comportement pendant l'occupation ennemie.

Le Conseil d'Etat estime, d'autre part, qu'en chargeant le président de la commission de revision de veiller à l'unité d'appréciation de la commission, le projet porte atteinte à l'indépendance des sections. Pour s'acquitter de leur tâche avec l'indépendance requise, il importe, en effet, que les sections puissent apprécier librement les cas qui leur sont soumis.

L'alinéa 1er de l'article 8 accorde aux agents visés à l'article 1er un délai de soixante jours à partir de l'entrée en vigueur de l'arrêté pour introduire leur recours. En vertu du dernier alinéa du même article, il sera procédé d'office à la revision de la situation des agents visés à l'article 2 du projet et de ceux que vise l'article 16 de la loi du 14 juin 1948 sur l'épuration civique.

Ceux-ci ne se trouveront donc aucunement lésés si n'ayant pas encore été relevés des déchéances et interdictions encourus, par application de l'arrêté-loi du 19 septembre 1945, à la suite d'une décision administrative, ils n'auront pu introduire leur recours dans le délai susvisé.

Il n'en sera pas de même des agents qui, au moment de l'entrée en vigueur de l'arrêté et jusqu'à l'expiration des soixante jours qui suivent, se trouveront privés des droits visés à l'article 123 sexies du Code pénal, non par application de l'arrêté-loi du 19 septembre 1945, mais en vertu d'un jugement du tribunal de première instance rendu sur recours contre l'inscription sur la liste des personnes devant être frappées de la déchéance, effectuée par l'auditeur militaire conformément aux articles 4 et 5 de la loi du 14 juin 1948. En effet, bien qu'il soit susceptible d'appel et, dans certains cas, d'opposition, pareil jugement est exécutoire par provision (loi du 14 juin 1948 - article 6, alinéa 5).

Le projet présente donc une lacune, qui pourrait être comblée par une disposition en vertu de laquelle le délai de soixante jours ne prendrait cours, en ce qui concerne ces agents, qu'à dater de la décision judiciaire définitive sur le recours prévu à l'article 4 de la loi du 14 juin 1948.

Le troisième alinéa de l'article 8 limite la revision d'office aux cas de relèvement complet des déchéances visées à l'article 16 de la loi du 14 juin 1948. Le deuxième alinéa de l'article 8 de l'arrêté royal du 6 mars 1951 prévoit la revision d'office dans tous les cas visés à l'article 16 de la loi du 14 juin 1948, c'est-à-dire non seulement en cas de relèvement complet, mais aussi en cas de relèvement partiel des déchéances. Il s'ensuit que les agents de la Régie seront traités moins favorablement que les agents de l'Etat régis par l'arrêté royal du 6 mars 1951.

Les références faites, à l'article 10 du projet, à divers articles du "règlement sur les obligations générales du personnel et mesures disciplinaires en vigueur" doivent être remplacées par les références aux arrêtés par lesquels ces dispositions ont été prises. Le document auquel l'article fait allusion se présente comme une coordination officieuse de dispositions dont le Conseil d'Etat ne peut déterminer l'origine.

