ML.

L. 6581/1.

Coordination (2)

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Intérieur, le 5 mars 1959, d'une demande d'avis sur un projet de loi "portant statut syndical des agents des provinces, des communes, des personnes publiques subordonnées aux provinces et aux communes et des associations de communes sans participation de particuliers ou de sociétés", a donné le 13 mars 1959 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 5e maart 1959 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "houdende syndicaal statuut voor het personeel van de provincies, de gemeenten en de onder de provincies en gemeenten ressorterende publiekrechtelijke personen en de vereniging van gemeenten zonder deelneming van particulieren of van vennootschappen", heeft de 13e maart 1959 het volgend advies gegeven :

Le présent projet est une nouvelle version du projet de loi qui, après avoir fait l'objet de l'avis du Conseil d'Etat (L.5043/2), a été déposé à la Chambre des Représentants en 1956, a été examiné par la Commission de l'Intérieur en 1957 et est devenu caduc par la dissolution des Chambres en 1958.

Le nouveau projet tient compte de certaines observations formulées par le Conseil d'Etat, notamment en permettant sans équivoque l'agréation d'organisations qui ne défendent les intérêts professionnels que d'une partie du personnel soumis à la loi, en multipliant le nombre des comités de consultation syndicale , en ne leur confiant plus la gestion des services sociaux créés ou à établir pour le bien-être du personnel. Le projet évite une série d'autres critiques en abandonnant au Roi le soin de régler toutes les questions relatives à la composition, à l'organisation, à la procédure et au fonctionnement des comités, ainsi qu'aux élections syndicales.

\+

\+ +

Au chapitre relatif au champ d'application, l'article 1er, alinéa 2, qui est nouveau, serait utilement complété comme suit :

"Les brigadiers champêtres sont assimilés aux agents provinciaux pour l'application de la présente loi".

\+

\+ +

Au chapitre relatif à l'agréation, l'article 2, alinéa 1er, serait plus correctement rédigé comme suit :

"Le Roi agrée les organisations ... qui adressent au Ministre de l'Intérieur, au Ministre de la Santé publique et de la Famille ou au Ministre de l'Instruction publique, selon le cas, un exemplaire de leurs statuts et la liste de leurs dirigeants responsables, sous pli recommandé à la poste".

Le mot "compétent" devrait être ajouté à la fin de l'article 2, alinéa 4, étant donné que le nouveau projet prévoit trois comités nationaux au lieu d'un.

\+

\+ +

Parmi les "modalités de l'action syndicale", l'article 3 ne reprend pas l'alinéa 2 de l'ancien projet, aux termes duquel les organisations syndicales "désignent les représentants du personnel dans les comités de consultation pour occuper les sièges qu'elles y ont obtenus à la suite de l'élection...". Sans doute est-ce parce que, dans le système du nouveau projet, le Roi réglera la composition des comités et les élections. Néanmoins, l'article 3 devrait contenir, en quelques termes que ce soit, cette affirmation de principe que les organisations syndicales ont qualité pour assurer la représentation du personnel au sein des comités : c'est là une activité syndicale essentielle, sinon l'activité primordiale.

Le nouvel alinéa 2 énumère d'autres avantages conférés par l'agréation, en adoptant les termes de l'article 3, a, b et c, de l'arrêté royal du 20 juin 1955 portant le statut syndical des agents des services publics. Il devrait logiquement être complété par le texte de l'article 14, alinéa 1er, du projet, qui est adapté de l'article 3, d, de l'arrêté précité. La disposition transposée deviendrait :

"3° aux conditions déterminées par le Roi, charger un délégué d'assister, à sa demande, un agent appelé à justifier ses actes devant l'administration dont il relève".

Au chapitre relatif aux comités, les intitulés des sections devraient, selon l'usage, être écrits comme suit : "Section Ière.Des divers comités" et "Section II. Compétence des comités". La section III devrait être érigée en chapitre distinct, comme il sera dit plus loin.

Le Conseil d'Etat a fait observer au sujet du précédent projet que les agents des provinces,des communes et des personnes publiques subordonnées étaient traités comme s'ils dépendaient d'une seule et même personne publique. En instituant trois comités nationaux, le présent projet offre du moins l'avantage de faire représenter les agents de chacun des trois groupes qu'il distingue, auprès du Ministre qui a la responsabilité de la tutelle sur les administrations dont ils dépendent.

L'article 4 pourrait être rédigé plus simplement comme suit :

"Article 4.-

Il est institué trois comités nationaux de consultation syndicale :

1° un comité pour les agents provinciaux et communaux autres que les membres du personnel enseignant, et pour les agents des associations de communes sans participation de particuliers ou de sociétés;

2° un comité pour les agents des commissions d'assistance publique;

3° un comité pour les membres du personnel enseignant provincial et communal.

Ces comités sont présidés respectivement par le Ministre de l'Intérieur, par le Ministre de la Santé publique et de la Famille et par le Ministre de l'Instruction publique, ou par un délégué du Ministre".

Pour l'article 6, la rédaction suivante éviterait plusieurs ambiguïtés :

"Article 6.-

§ 1er. Il est institué dans chaque commune :

1° un comité local de consultation syndicale pour le personnel enseignant communal, s'il comprend au moins 50 membres;

2° un comité local de consultation syndicale pour le personnel communal autre que le personnel enseignant, s'il comprend au moins 50 membres;

3° un comité local de consultation syndicale pour le personnel de la commission d'assistance publique, s'il comprend au moins 50 membres.

Les deux premiers comités sont présidés par le bourgmestre ou par son délégué; le troisième, par le président de la commission d'assistance publique ou par son délégué.

§ 2. Sur avis du comité national de consultation syndicale compétent, il est institué dans chaque province un ou plusieurs comités régionaux de consultation syndicale pour les agents de chacune des catégories mentionnées au § 1er, dont les intérêts ne sont pas défendus par des comités locaux.

Les comités régionaux sont présidés par le gouverneur ou par son délégué".

Le Conseil d'Etat suggère l'emploi du qualificatif "régional" pour éviter toute confusion tant avec les comités locaux mentionnés au § 1er, qu'avec les comités provinciaux - c'est-à-dire créés pour les membres du personnel provincial - dont il est question à l'article 5.

L'article 7 ne règle pas le cas des associations qui comprennent des communes de plusieurs provinces. Sous cette réserve, l'article serait plus clairement rédigé comme suit :

"Article 7.-

Il est institué auprès de chaque association de communes sans participation de particuliers ou de sociétés, employant au moins cinquante agents, un comité de consultation syndicale d'association présidé par le président du conseil d'administration ou par son délégué.

Il est institué au chef-lieu de chaque province un comité régional de consultation syndicale d'associations, pour le personnel des associations de communes sans participation de particuliers ou de sociétés, dont les intérêts ne sont pas défendus par un comité d'association.

Le comité régional d'associations est présidé par le gouverneur de la province ou par son délégué".

Les dénominations données ci-dessus aux comités qui n'en avaient pas, permettent de simplifier comme suit l'article 8 :

.../...

"Article 8.-

A la demande du comité intéressé, un ou plusieurs sous-comités peuvent être créés :

1° pour les comités nationaux, par le Ministre compétent;

2° pour les comités provinciaux, par la députation permanente;

3° pour les comités locaux, par le collège des bourgmestre et échevins ou par la commission d'assistance publique, selon le cas;

4° pour les comités d'association par le conseil d'administration;

5° pour les comités régionaux et pour les comités régionaux d'associations, par le gouverneur de la province".

L'article 9 limite l'obligation de consulter l'un des trois comités nationaux aux seuls cas où le Gouvernement, élabore un projet de loi ou un arrêté royal organique ou réglementaire intéressant la généralité des agents pour lesquels le comité a été institué.

On peut se demander si l'expression "généralité des agents" ne dépasse pas la pensée du Gouvernement étant donné que rares sont les cas où des textes légaux et réglementaires intéressent à la fois les agents provinciaux et communaux et ceux des associations intercommunales, à la fois le personnel enseignant provincial et le personnel enseignant communal.

.../...

La nouvelle rédaction de l'article 10 tient compte de la disposition correspondante du statut syndical des agents des services publics, mais non des observations que celle-ci avait suscitées de la part du Conseil d'Etat, en particulier au sujet de la formule : "l'organisation des services et du travail", dont le caractère absolument trop général devrait être atténué. Il va de soi que seule l'organisation matérielle du travail justifierait l'intervention des comités syndicaux, l'organisation des services étant une attribution politique qui ne saurait être enlevée, même en partie, aux divers pouvoirs décentralisés.

\+

\+ \+

Les dispositions de la section III du chapitre IV, intitulée "Activité syndicale des agents administratifs", concernent les congés, le "détachement" et l'immunité des agents en leur qualité de délégués syndicaux. Mais cette qualité n'est plus définie par le projet. L'article 13, alinéa 4, semble identifier la notion de délégué syndical et celle de représentant du personnel au sein d'un comité. Or, le statut syndical des agents des services publics prévoit, et la première version du présent projet prévoyait aussi, l'existence et l'activité des délégués syndicaux en dehors des comités. Le projet devrait lever tout doute à ce sujet.

.../...

Si la conception large doit être maintenue, comme il paraît vraisemblable, les dispositions de la section ne sont pas à leur place au chapitre des comités. Elles devraient être érigées en chapitre V nouveau, de sorte que les dispositions finales du projet formeraient un chapitre VI.

Dans la même hypothèse, la phrase finale de l'article 13 devrait être rédigée comme suit :

"Si l'intéressé fait partie d'un comité de consultation syndicale, le retrait ne peut être décidé qu'après avis de ce comité".

\+

\+ \+

L'alinéa 1er de l'article 14 ayant été inséré dans l'article 3, l'article 14 est réduit à un seul alinéa rédigé comme suit :

"Article 14.-

Le Roi règle toutes les questions relatives... à l'activité des comités et sous-comités mentionnés aux articles 4 à 8".

Un nouvel article 15 devrait être inséré dans le projet pour rendre possibles et régulières les premières agréations syndicales:

.../...

"Article 15.- (nouveau)

L'article 2, alinéa 4, ne devient applicable aux refus d'agréation qu'à partir de la constitution du comité national appelé à émettre l'avis".

Les articles 15 et 16 du projet deviendraient les articles 16 et 17.

\+

\+ +

L'ensemble du projet de loi devrait être présenté dans le cadre d'un arrêté royal rédigé en la forme usuelle des "arrêtés de présentation".

Het onderhavige ontwerp is een nieuwe versie van het ontwerp van wet, dat na advies van de Raad van State (L.5043/2) in 1956 bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers is ingediend, in 1957 door de commissie van Binnenlandse Zaken is behandeld en door de ontbinding van de Kamers in 1958 is vervallen.

Het nieuwe ontwerp houdt rekening met sommige opmerkingen van de Raad van State, onder meer waar het op ondubbelzinnige wijze de erkenning mogelijk maakt van vakverenigingen die slechts de beroepsbelangen van een gedeelte van het aan de wet onderworpen personeel verdedigen, waar het het aantal syndicale raden van advies verhoogt, en waar het hun niet langer het beheer opdraagt over de voor het personeel opgerichte of op te richten sociale diensten. Andere bezwaren vanwege de Raad ondervangt het ontwerp door de Koning de zorg te laten, alle kwesties betreffende de samenstelling, de organisatie, de procedure en de werkwijze van de syndicale raden alsmede de syndicale verkiezingen te regelen.

\+

\+ \+

In het hoofdstuk betreffende het toepassingsgebied zou artikel 1, tweede lid, dat nieuw is, beter als volgt worden gelezen :

"Voor de toepassing van deze wet worden veldbrigadiers met provincie-ambtenaren gelijkgesteld".

\+

\+ \+

.../...

In het hoofdstuk betreffende de erkenning zou artikel 2, eerste lid, juister als volgt worden gelezen :

"De Koning erkent de vakorganisaties, die de beroepsbelangen van al of een gedeelte van het aan dit statuut onderworpen personeel verdedigen en die, bij een ter post aangetekend schrijven, een exemplaar van hun statuten en de lijst van hun verantwoordelijke leiders, naar gelang van het geval, sturen aan de Minister van Binnenlandse Zaken, aan de Minister van Volksgezondheid en van het Gezin en aan de Minister van Openbaar Onderwijs".

Daar het nieuw ontwerp drie nationale raden in plaats van een opricht, spreke men in artikel 2, vierde lid, van "de bevoegde nationale syndicale raad van advies".

\+

\+ \+

In het hoofdstuk betreffende de "de modaliteiten voor de syndicale actie" laat artikel 3 het tweede lid van het vroeger ontwerp vallen, volgens hetwelk de syndicale organisaties "de vertegenwoordigers van het personeel in de syndicale raden van advies aanwijzen om er de zetels in te nemen die zij ingevolge de ...verkiezingen hebben behaald". Waarschijnlijk is dit gedaan omdat de Koning in het systeem van het nieuwe ontwerp de samenstelling van de raden en de verkiezingen zal regelen. Artikel 3 moet echter, in welke bewoordingen dan ook, het beginsel bevestigen dat de vakverenigingen bevoegd zijn om het personeel in de raden te vertegenwoordigen : dit is toch in wezen, zoniet in hoofdzaak, het werk van vakverenigingen.

.../...

Het nieuwe artikel 2 somt een aantal andere voordelen van de erkenning op en neemt hiervoor de tekst van artikel 3, a, b en c,van het koninklijk besluit van 20 juni 1955 houdende syndicaal statuut van het personeel der openbare diensten over. De tekst van artikel 14, eerste lid, van het ontwerp,die uitgaat van artikel 3, d, van genoemd besluit, hoort logischerwijze ook thuis in het nieuwe tweede lid. Voor deze bepalingen wordt de volgende tekst voorgesteld :

"3° onder door de Koning bepaalde voorwaarden, een gemachtigde aanwijzen om een ambtenaar die ten overstaan van het bestuur waaronder hij ressorteert zijn daden moet verantwoorden, op diens verzoek terzijde te staan".

In het hoofdstuk betreffende de raden, lezen men de opschriften van de afdelingen overeenkomstig het gebruik als volgt : "Afdeling I. De verschillende raden" en "Afdeling II. Bevoegdheid van de raden". Afdeling III moet een afzonderlijk hoofdstuk worden zoals verder wordt gezegd.

Naar aanleiding van het vorig ontwerp heeft de Raad opgemerkt, dat de ambtenaren van provincies, gemeenten en ondergeschikte overheden behandeld werden, alsof zij onder één en dezelfde overheid ressorteerden. Door drie nationale raden op te richten, biedt het ontwerp althans het voordeel, dat de ambtenaren van elk der drie onderscheiden groepen worden vertegenwoordigd bij de Minister die instaat voor het toezicht over de overheden waaronder zij ressorteren.

.../...

Artikel 4 kan eenvoudiger als volgt worden gelezen :

"Artikel 4.-

Drie nationale syndicale raden van advies worden ingesteld :

1° een raad voor het provincie- en gemeentepersoneel, met uitzondering van het onderwijzend personeel, en voor het personeel der verenigingen van gemeenten zonder deelneming van particulieren of vennootschappen ;

2° een raad voor het personeel der commissies van openbare onderstand ;

3° een raad voor de leden van het provinciaal en gemeentelijk onderwijzend personeel.

Deze raden worden onderscheidenlijk voorgezeten door de Minister van Binnenlandse Zaken, door de Minister van Volksgezondheid en van het Gezin en door de Minister van Openbaar Onderwijs,of door een gemachtigde van de Minister".

Voor artikel 6 wordt de volgende tekst aanbevolen, die het gevaar voor enkele misvattingen opheft :

"Artikel 6.-

§ 1. In elke gemeente wordt ingesteld :

1° een plaatselijke syndicale raad van advies voor het onderwijzend gemeentepersoneel, indien dit ten minste 50 leden telt ;

.../...

2° een plaatselijke syndicale raad van advies voor het niet onderwijzend gemeentepersoneel, indien dit ten minste 50 leden telt ;

3° een plaatselijke syndicale raad van advies voor het personeel van de commissie van openbare onderstand, indien dit ten minste 50 leden telt.

De eerste twee raden worden door de burgemeester of zijn gemachtigde voorgezeten, de derde raad door de voorzitter van de commissie van openbare onderstand of zijn gemachtigde.

§ 2. Op advies van de bevoegde nationale syndicale raad worden in elke provincie een of meer gewestelijke syndicale raden van advies ingesteld voor de ambtenaren van elk der in § 1 genoemde categorieën, wier belangen niet door plaatselijke raden worden behartigd.

De gewestelijke raden worden door de gouverneur of zijn gemachtigde voorgezeten".

De Raad van State stelt voor, van "gewestelijke" raden te spreken om verwarring uit te sluiten zowel met de in § 1 genoemde plaatselijke raden als met de in artikel 5 genoemde provinciale raden, dit wil zeggen de voor het provinciepersoneel opgerichte raden.

.../...

Artikel 7 regelt niet het geval van verenigingen waarvan gemeenten van verschillende provincies lid zijn. Met dit voorbehoud, kan artikel 7 duidelijker als volgt worden gelezen :

"Artikel 7.-

Bij elke vereniging van gemeenten zonder deelneming van particulieren of vennootschappen, die ten minste vijftig ambtenaren tewerkstelt, wordt een syndicale raad van advies voor de vereniging ingesteld, voorgezeten door de voorzitter van de bestuursraad of zijn gemachtigde.

In de hoofdplaats van elke provincie wordt een gewestelijke syndicale raad van advies voor de verenigingen ingesteld, voor het personeel der verenigingen van gemeenten zonder deelneming van particulieren of vennootschappen wiens belangen niet door een verenigingsraad worden behartigd.

De gewestelijke verenigingsraad wordt door de gouverneur van de provincie of zijn gemachtigde voorgezeten.

De benamingen die hierboven zijn gegeven aan syndicale raden, die er nog geen hadden, maken de volgende vereenvoudiging mogelijk in artikel 8 :

.../...

"Artikel 8.-

Op verzoek van de betrokken raad kunnen één of meer subcomités worden ingesteld :

1° voor de nationale raden, door de bevoegde Minister ;

2° voor de provinciale raden, door de bestendige deputatie ;

3° voor de plaatselijke raden, door het college van burgemeester en schepenen of door de commissie van openbare onderstand, al naar het geval ;

4° voor de verenigingsraden door de bestuursraad ;

5° voor de gewestelijke raden en voor de gewestelijke verenigingsraden, door de provinciegouverneur".

Volgens artikel 9 zal een van de drie nationale raden van advies alleen moeten worden geraadpleegd over de door de Regering uitgewerkte ontwerpen van wet of van organiek of reglementair koninklijk besluit dat de meerderheid van het personeel waarvoor de raad is opgericht, aanbelangt.

Men kan zich afvragen of de uitdrukking "meerderheid van het personeel" en het Franse "généralité des agents" niet verder reiken dan de Regering bedoelt, want het zal eerder een zeldzaamheid zijn dat wets- of reglementsteksten tegelijk het provincie- en gemeentepersoneel en het personeel van intercommunale verenigingen of tegelijk het provinciaal en het gemeentelijk onderwijzend personeel zullen "aanbelangen".

.../...

De nieuwe tekst van artikel 10 houdt rekening met de overeenkomstige tekst van het syndicaal statuut van het personeel in overheidsdienst, maar niet met de opmerkingen welke de Raad hierover had gemaakt, meer bepaald over de uitdrukking "de organisatie van de diensten en van het werk" waarvan de veel te algemene strekking moest worden gemilderd. Het spreekt vanzelf dat alleen de materiële organisatie van het werk door de syndicale raden kan worden behandeld, want de organisatie van de diensten is een beleidsaangelegenheid, die aan het gedecentraliseerde gezag, zelfs niet voor een deel, kan worden ontnomen.

\+

\+ \+

De voorzieningen van afdeling III "syndicale actie van het administratief personeel", in hoofdstuk IV, betreffen het verlof, de detachering en de onschendbaarheid van ambtenaren in hun hoedanigheid van "vakorganisatiegedelegeerden". In het ontwerp is deze hoedanigheid echter niet meer omschreven. Artikel 13, vierde lid, schijnt dit begrip te identificeren met dat van vertegenwoordiger van het personeel in een syndicale raad. Het syndicaal statuut van het personeel der openbare diensten, evenals trouwens het onderhavige ontwerp in zijn eerste versie, vatten het bestaan en de werkzaamheid van de syndicale afgevaardigde op, los van deze raden. Het ontwerp zou elke twijfel dienaangaande moeten wegnemen.

.../...

Indien men, zoals waarschijnlijk lijkt, tot de ruime opvatting besluit, dan zijn de bepalingen van deze afdeling niet op hun plaats in het hoofdstuk betreffende de syndicale raden. Zij moeten dan in een nieuw hoofdstuk V worden ondergebracht, zodat de slotbepalingen van het ontwerp een hoofdstuk VI worden.

In dezelfde onderstelling leze men de slotzin van artikel 13 als volgt :

"Indien de belanghebbende lid is van een syndicale raad van advies, mag tot de intrekking niet worden besloten dan na advies van deze raad".

\+

\+ +

Het eerste lid van artikel 14 van het ontwerp is overgebracht naar artikel 3, zodat artikel 14 maar één alinea overhoudt, te lezen als volgt :

"Artikel 14.-

De Koning regelt alle aangelegenheden betreffende de werkzaamheden van de in de artikelen 4 tot 8 genoemde raden en subcomités".

Een nieuw artikel 15 zou in het ontwerp moeten worden ingevoegd om de eerste syndicale erkenningen mogelijk en regelmatig te maken :

.../...

"Artikel 15.(nieuw)

Op weigeringen van erkenning vindt artikel 2, vierde lid, eerst toepassing wanneer de tot adviseren bevoegde nationale raad zal zijn samengesteld".

De artikelen 15 en 16 van het ontwerp worden dan artikel 16 en artikel 17.

+

\+ +

Het wetsontwerp behoort te worden ingeleid door een koninklijk besluit, vastgesteld wolgens de gebruikelijke regelen inzake indieningsbesluiten.

La chambre était composée de

Messieurs : J.SUETENS, premier président,
de Heren : eerste-voorzitter,

L.MOUREAU, conseillers d'Etat,
G.HOLOYE, raadsheren van State,

P.ANSIAUX, assesseurs de la section de législation,
G.VAN HECKE, bijzitters van de afdeling wetgeving,

C.ROUSSEAUX, greffier adjoint, adjunct-griffier, greffier. griffier.

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

Le rapport a été présenté par M.G.BOLAND, substitut.

De kamer was samengesteld uit

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

Het verslag werd uitgebracht door de H.G.BOLAND, substituut.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

(s) C.ROUSSEAUX.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(s) J.SUETENS.