ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Ministre de la Défense nationale, le 21 avril 1993, d'une demande d'avis sur un avant-projet de loi "modifiant la loi du 14 janvier 1975 portant le règlement de discipline des forces armées et la loi du 11 juillet 1978 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats du personnel militaire des forces terrestre, aérienne et navale et du service médical", a donné le 2 juin 1993 l'avis suivant:

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer, op 21 april 1993 door de Minister van Landsverdediging verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van wet "tot wijziging van de wet van 14 januari 1975 houdende het tuchtreglement van de krijgsmacht en van de wet van 11 juli 1978 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van het militair personeel van de land-, de lucht- en de zeemacht en van de medische dienst", heeft op 2 juni 1993 het volgend advies gegeven :

Dispositif.

Il ne se justifie pas de consacrer à l'avant-projet de loi deux chapitres, dont l'un comporte seize articles et l'autre deux. Il n'y a donc pas lieu de le diviser en chapitres.

Article 2.

1. Le texte néerlandais de l'article 1er, § 1er, alinéa 1er, en projet, devrait être rédigé en tenant compte de l'observation qui est faite dans la version néerlandaise du présent avis.

2. L'article 1er, § 1er, alinéa 2, en projet, doit être rédigé comme suit :

"Pour l'application de la présente loi, ces différentes personnes sont dénommées ci-après "les militaires".

3. Le texte néerlandais de l'article 1er, § 2, alinéa 1er, en projet, devrait être rédigé en tenant compte de l'observation qui est faite dans la version néerlandaise du présent avis.

A la fin de l'article 1er, § 2, alinéa 1er, il serait plus correct d'écrire :

"... de militaires, soit à une organisation syndicale affiliée à un syndicat représenté au Conseil national du travail".

Article 4.

1. Il est proposé de rédiger l'article 2, §§ 1er et 2, en projet, de la manière suivante :

"Art. 2. § 1er. Les autorités compétentes ne peuvent, sans concertation préalable avec les organisations syndicales représentatives, établir des avant-projets de lois, des projets d'arrêtés d'exécution et des projets de règlements militaires qui règlent, selon le cas :

1° le recrutement, les droits et les obligations des militaires et leur avancement;

2° la sécurité, l'hygiène, l'embellissement des lieux de travail et le logement militaire;

3° les relations avec les organisations syndicales.

Cette concertation a lieu au sein du Haut comité de concertation créé par le Roi".

2. Le paragraphe 3 devient le paragraphe 2 et les références doivent être adaptées en conséquence.

Le texte néerlandais de la phrase liminaire du paragraphe 3, devenant le paragraphe 2, serait mieux rédigé ainsi qu'il est indiqué dans la version néerlandaise du présent avis.

Le texte néerlandais du paragraphe 3, 2°, devenant le paragraphe 2, 2°, serait mieux rédigé ainsi qu'il est indiqué dans la version néerlandaise du présent avis.

3. Le paragraphe 4, devenant le paragraphe 3, tel qu'il est rédigé, est ambigu. Les précisions fournies par l'exposé des motifs ne lèvent pas cette ambiguïté.

L'interprétation la plus plausible semble être que les organisations syndicales représentatives devraient avoir un droit d'initiative en vue de provoquer une concertation sur une des matières énumérées au paragraphe 2 (devenant paragraphe 1er). En ce cas, cependant, la référence au paragraphe 3 (devenant paragraphe 2) ne se comprend pas, étant donné qu'il est loisible au ministre de ne pas donner suite à la demande de concertation dont il est saisi par une organisation syndicale représentative sans devoir, pour ce faire, invoquer les exceptions énumérées au paragraphe 3 (devenant paragraphe 2).

Le texte doit être revu.

Article 5.

L’article 3, en projet, devrait être rédigé en tenant compte de l’observation qui est faite dans la version néerlandaise du présent avis.

Article 6.

1. A l’article 4, § 1er, en projet, il y a lieu, au 1°, de supprimer les mots "d’une part" et, au 2°, les mots "d’autre part".

L’observation vaut également pour l’article 10 (article 7, § 1er, en projet).

2. A la fin du paragraphe 2, alinéa 1er, on écrira : "... représentative, qui, pour moitié, doivent être militaires".

A l’alinéa 2, mieux vaut écrire : "... représentative peut, lors de la concertation, se faire assister ...".

3. A la fin du paragraphe 3, on écrira "... ou leurs délégués".

Article 7.

Au 1° du texte français, le mot "visée" doit s'écrire au masculin.

Le texte néerlandais du 2° devrait être rédigé ainsi qu'il est indiqué dans la version néerlandaise du présent avis.

Article 8.

1. Au début de l'article 6, alinéa 2, première phrase, en projet, on écrira : "Si un avant-projet de loi ou un projet d'arrêté d'exécution visés ...".

2. L'article 6, alinéa 2, seconde phrase, en projet n'est pas précis. Il semble que l'intention du gouvernement soit d'exiger que tout projet de loi déposé au Parlement doit être accompagné de l'avis du Haut comité de concertation. Si telle est bien l'intention, mieux vaut écrire : "L'avis du Haut comité de concertation doit également être joint au projet de loi déposé au Parlement".

Article 10.

1. L'article 7, § 1er, en projet, serait mieux rédigé comme suit :

"Art. 7. § 1er. Le Roi crée un comité du contentieux qui a pour mission de donner un avis à propos de tout contentieux résultant de l'application de la présente loi.

Il comprend :

1° soit ...;

2° une délégation de l'autorité".

2. Le terme "impliquée" utilisé à deux reprises au 1° du texte français n'est pas heureux. Mieux vaut écrire "intéressée".

3. L'article 7, § 3, confère au ministre de la Défense nationale le pouvoir de décider "en la matière", c'est-à-dire de prendre une décision sur tout contentieux afférent à l'application de la loi syndicale (1).

Une telle compétence ne peut se concevoir que si le ministre est appelé à trancher une question relative à une matière où la décision initiale a été prise par lui ou par une autorité inférieure. Il ne pourrait être admis, en revanche, que le ministre puisse trancher un contentieux relatif à une décision prise par le Roi, par exemple en matière d'agréments, puisque l'agrément ressortit, en vertu de l'article 12 en projet, à la compétence du Roi.

---

(1) Voir le commentaire consacré à l'article 10 dans l'exposé des motifs, page 9.

Le texte doit être revu.

Article 11.

Le texte néerlandais de l'article 8, deuxième phrase, en projet, devrait être rédigé comme il est indiqué dans la version néerlandaise du présent avis.

Article 12.

La disposition serait mieux rédigée comme suit :

"Art. 12. A l'article 11 de la même loi, sont apportées les modifications suivantes :

1° le § 1er, alinéa 1er, est remplacé par la disposition suivante :

"Art. 11. § 1er. Tous les six ans, à partir d'une date fixée par le Roi, une commission vérifie si les organisations syndicales professionnelles qui demandent à pouvoir siéger ou qui siègent dans le haut comité de concertation satisfont à l'article 5, 2°";.

2° le § 3, modifié par la loi du 1er septembre 1980, est remplacé par la disposition suivante :

"§ 3. Le Roi définit la notion d'"affilié cotisant"".

Article 13.

1. La phrase liminaire de l'article 12, en projet, devrait être rédigé comme il est indiqué dans la version néerlandaise du présent avis.

2. Le texte néerlandais de l'article 12, 1°, serait mieux rédigé ainsi qu'il est indiqué dans la version néerlandaise du présent avis.

3. A l'article 12, 4°, on écrira :

"4° qui ne sont liées, sous aucune forme, à une autre organisation ...;".

L'observation vaut également pour le 5°, deuxième tiret, devenant 2°.

4. Au 5°, les tirets doivent être remplacés par 1°, 2°, 3°.

5. Au deuxième tiret, devenant 2°, il y a lieu de remplacer dans le texte néerlandais les mots "dan deze van" par les mots "dan die van".

6. Au troisième tiret, devenant 3°, il est prévu que les organisations syndicales autres que celles affiliées

à une organisation syndicale représentée au Conseil national du travail doivent fournir la preuve qu'elles ont publié leurs statuts et la liste de leurs dirigeants responsables au Moniteur belge.

Le texte en projet ne pourrait se comprendre, sous peine de porter atteinte à la liberté syndicale, comme imposant à ces organisations l'obligation d'emprunter une forme juridique qui leur confèrerait la personnalité juridique.

7. In fine de l'article 12, alinéa 2, 2°, on écrira : "... ne sont pas ou ne sont plus remplies".

Article 14.

A l'article 14bis en projet, il y est préférable d'écrire : "... ne peut entreprendre une action à l'égard de militaires ou d'autorités qui sont, de quelque façon que ce soit, engagés dans cette mise en oeuvre".

Article 15.

1. Le texte en projet prévoit que le Roi détermine "le contenu" des mesures pouvant être prises à l'égard des organisations qui ne se conforment pas à la loi et à ses arrêtés d'exécution.

De telles mesures constituant des sanctions, celles-ci doivent être définies par le législateur. Un tel pouvoir ne peut être délégué au Roi.

2. A l'article 16, alinéa 1er, on écrira : "agréées ou représentatives et de leurs ..." et in fine : "de la présente loi et des arrêtés pris pour son exécution".

3. L'article 16, alinéa 2, en projet, serait mieux rédigé comme suit :

"Aucune mesure ne peut être prise sans l'avis préalable du comité du contentieux".

Article 16.

La disposition confère au Roi le pouvoir de fixer "les mesures transitoires nécessaires" à l'application de la loi en projet.

C'est la loi elle-même qui doit fixer les règles transitoires.

Au demeurant, si l'intention des auteurs de l'avant-projet n'est que conférer au Roi le pouvoir de déterminer les modalités de mise en application des dispositions de la loi en projet, l'article 19 actuel de la loi du 11 juillet 1978 organisant les relations entre les autorités

publiques et les syndicats du personnel militaire des forces terrestre, aérienne et navale et du service médical suffit.

Article 17.

L'article gagnerait en clarté s'il était rédigé de la manière suivante :

"Art. 17. L'article 16 de la loi du 14 janvier 1975 portant le règlement de discipline des forces armées, modifié par la loi du 24 juillet 1992, est remplacé par le texte suivant :

"Art. 16. Toute forme de grève est interdite aux militaires"".

Article 18.

Le texte néerlandais devrait être rédigé ainsi qu'il est indiqué dans la version néerlandaise du présent avis.

Bepalend gedeelte.

Er is geen reden om in het voorontwerp van wet te voorzien in twee hoofdstukken, waarvan het eerste zestien artikelen bevat, en het tweede twee artikelen. Het voorontwerp behoeft dus niet in hoofdstukken te worden verdeeld.

Artikel 2.

1. In het ontworpen artikel 1, § 1, eerste lid, schrijve men "door middel van" in plaats van "bij middel van".

2. Het ontworpen artikel 1, § 1, tweede lid, moet als volgt worden gesteld :

"Voor de toepassing van deze wet worden die verschillende personen hierna "de militairen" genoemd".

3. Het verdient aanbeveling in het ontworpen artikel 1, § 2, eerste lid, de woorden "syndicale organisatie" te vervangen door het woord "vakorganisatie".

Deze opmerking geldt overigens voor het hele ontwerp.

Aan het eind van artikel 1, § 2, eerste lid, zou het voorts juister zijn te schrijven :

"... van militairen, hetzij bij een vakorganisatie die is aangesloten bij een in de Nationale Arbeidsraad vertegenwoordigde vakbond".

Artikel 4.

1. Voorgesteld wordt het ontworpen artikel 2, §§ 1 en 2, als volgt te stellen :

"Art. 2. § 1. De bevoegde overheden mogen zonder voorafgaand overleg met de representatieve vakorganisaties geen voorontwerpen van wet, ontwerpen van uitvoeringsbesluit of ontwerpen van militair reglement vaststellen die naargelang van het geval de volgende aangelegenheden regelen :

1° de werving, de rechten en de plichten van de militairen en hun bevordering;

2° de veiligheid, de gezondheid, de verfraaiing van de werkplaatsen en de huisvesting van de militairen;

3° de betrekkingen met de vakorganisaties.

Het overleg heeft plaats binnen het Hoog overlegcomité ingesteld door de Koning.

2. Paragraaf 3 wordt paragraaf 2, en de verwijzingen behoren dienovereenkomstig te worden aangepast.

Het zou beter zijn de inleidende zin van paragraaf 3, die paragraaf 2 wordt, aldus te stellen :

§ 2. De ontwerpen worden evenwel niet ter fine van overleg voorgelegd :".

In paragraaf 3, 2°, die paragraaf 2, 2°, wordt, zou het beter zijn te schrijven :

"2° indien zij betrekking hebben op het paraat houden en het inzetten van de krijgsmacht;".

3. Paragraaf 4, die paragraaf 3 wordt, is in zijn huidige lezing dubbelzinnig geredigeerd. De in de memorie van toelichting verstrekte nadere uitleg heft die dubbelzinnigheid niet op.

De meest aannemelijke interpretatie lijkt te zijn dat de representatieve vakorganisaties een recht van initiatief zouden moeten hebben ten einde overleg op gang te brengen omtrent één van de aangelegenheden opgesomd in paragraaf 2 (die paragraaf 1 wordt). In dat geval is de verwijzing naar paragraaf 3 (die paragraaf 2 wordt) echter onbegrijpelijk, aangezien het de minister vrij staat niet in te gaan op het verzoek om overleg dat eeen representatieve vakorganisatie aan hem heeft gericht, zonder dat hij zich hoeft te beroepen op de uitzonderingen opgesomd in paragraaf 3 (die paragraaf 2 wordt).

De tekst moet worden herzien.

Artikel 5.

In het ontworpen artikel 3 behoort, "die welke" te worden geschreven, in plaats van "deze die".

Artikel 6.

1. In het ontworpen artikel 4, § 1, behoort in 1° het woord "enerzijds" te vervallen, en in 2° het woord "anderzijds".

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 10 (ontworpen artikel 7, § 1).

2. In paragraaf 2, eerste lid, schrijve men : "... de mandatarissen van iedere representatieve vakorganisatie, van wie de helft militairen moeten zijn".

Het zou beter zijn het tweede lid als volgt te stellen :

"Iedere representatieve vakorganisatie kan zich, op de wijze en binnen de grenzen die de Koning bepaalt, tijdens het overleg laten bijstaan door deskundigen van haar keuze".

3. Aan het eind van paragraaf 3 schrijve men : "... of hun gemachtigden".

Artikel 7.

In de Franse lezing van onderdeel 1° schrijve men "visé" in plaats van "visée".

In onderdeel 2° schrijve men : "in 2° vervallen de woorden "en waarvan ... vertegenwoordigt"".

Artikel 8.

1. Het zou beter zijn het ontworpen artikel 6, tweede lid, eerste volzin, als volgt te stellen : "Indien een voorontwerp van wet of een ontwerp van uitvoeringsbesluit bedoeld in artikel 2 aan de afdeling wetgeving van de Raad van State om advies wordt voorgelegd, dient het ...".

2. De tweede volzin van het ontworpen artikel 6, tweede lid, is niet duidelijk. Blijkbaar is het de bedoeling van de regering om te eisen dat ieder bij het Parlement ingediend ontwerp van wet vergezeld gaat van het advies van het Hoog overlegcomité. Indien dit de bedoeling is, zou het beter zijn te schrijven : "Het advies van het Hoog overlegcomité moet eveneens worden gevoegd bij het ontwerp van wet ingediend bij het Parlement".

Artikel 10.

1. Het zou beter zijn het ontworpen artikel 7, § 1, als volgt te stellen :

"Art. 7. § 1. De Koning stelt een geschillencomité in dat tot taak heeft van advies te dienen omtrent ieder geschil voortvloeiend uit de toepassing van deze wet.

Het geschillencomité omvat :

1° hetzij ...;

2° een afvaardiging van de overheid".

2. In de Franse lezing van onderdeel 1° wordt tweemaal de term "impliquée" gebruikt. Deze keuze is niet gelukkig. Het zou beter zijn "intéressée" te schrijven.

3. Artikel 7, § 3, verleent de Minister van Landsverdediging de bevoegdheid om "terzake" te beslissen, dit wil zeggen om een beslissing te nemen omtrent ieder geschil inzake de toepassing van de "syndicale" wet (2).

Zo een bevoegdheid is slechts aannemelijk indien de minister een vraagstuk moet beslechten met betrekking tot een aangelegenheid waarin de oorspronkelijke beslissing genomen is door hem of door een lagere overheid. Daarentegen kan niet worden aanvaard dat de minister een geschil zou kunnen beslechten met betrekking tot een door de Koning genomen beslissing, bijvoorbeeld inzake erkenningen, daar de erkenning krachtens het ontworpen artikel 12 tot de bevoegdheid van de Koning behoort.

---

(2) Zie de commentaar op artikel 10 in de memorie van toelichting, blz. 9.

De tekst moet worden herzien.

Artikel 11.

In het ontworpen artikel 8, tweede zin, schrijve men : "Deze brengen een met redenen omkleed advies uit over de specifieke materies die ze voorgelegd krijgen.

Artikel 12.

Het zou beter zijn de bepaling als volgt te redigeren :

"Art. 12. In artikel 11 van dezelfde wet worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1° de bepaling onder § 1, eerste lid, wordt vervangen door de volgende bepaling :

"Art. 11. § 1. Om de zes jaar, vanaf een door de Koning vastgestelde datum, onderzoekt een commissie of de professionele vakorganisaties die erom verzoeken zitting te mogen hebben of die zitting hebben in het hoog overlegcomité, voldoen aan artikel 5, 2°";

2° de bepaling onder § 3, gewijzigd bij de wet van 1 september 1980, wordt vervangen door de volgende bepaling :

"§ 3. De Koning bepaalt het begrip "bijdrageplichtig lid"".

Artikel 13.

1. In de inleidende volzin van het ontworpen artikel 12 schrijve men : "Door de Koning worden erkend de vakorganisaties :".

2. In het ontworpen artikel 12, 1°, schrijve men :

"1° die de belangen behartigen van alle categorieën van militairen, van gewezen militairen of van hun rechthebbende;".

3. In artikel 12, 4°, schrijve men :

"4° die in geen enkele vorm verbonden zijn met ...;".

De opmerking geldt eveneens voor de bepaling onder 5°, tweede streepje, dat 2° wordt.

4. In de bepaling onder 5° moeten de streepjes vervangen worden door 1°, 2°, 3°.

5. Onder het tweede streepje, dat 2° wordt, vervange men de woorden "dan deze van" door de woorden "dan die van".

6. Onder het derde streepje, dat 3° wordt, wordt bepaald dat de andere vakorganisaties dan die welke aangesloten zijn bij een vakorganisatie die vertegenwoordigd is in de Nationale Arbeidsraad, het bewijs moet leveren dat zij hun statuten en de lijst van hun verantwoordelijke leiders hebben bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.

Wil geen afbreuk worden gedaan aan de vakverenigingsvrijheid, dan mag de ontworpen tekst niet zo worden uitgelegd als zou aan die organisaties de verplichting worden opgelegd een rechtsvorm aan te nemen die hun rechtspersoonlijkheid zou verlenen.

7. Aan het slot van artikel 12, tweede lid, 2°, schrijve men : "... wanneer niet of niet meer is voldaan aan één of meer erkenningsvoorwaarden".

Artikel 14.

In het ontworpen artikel 14bis is het verkieslijk te schrijven : "... mag, tijdens een periode waarin de krijgsmacht wordt aangewend, geen actie ondernemen ten aanzien van militairen of overheden die op enigerlei wijze daarbij betrokken zijn".

Artikel 15.

1. In de ontworpen tekst wordt bepaald dat de Koning "de inhoud" vaststelt van de maatregelen die kunnen worden getroffen ten aanzien van organisaties die zich niet richten naar de wet en de besluiten tot uitvoering ervan.

Aangezien zulke maatregelen sancties zijn, moeten die door de wetgever worden gedefinieerd. Een zodanige bevoegdheid mag niet aan de Koning worden opgedragen.

2. In artikel 16, eerste lid, schrijve men : ... van de erkende of representatieve vakorganisaties en hun vertegenwoordigers die zich niet richten naar de bepalingen van deze wet en van de besluiten vastgesteld voor de uitvoering ervan".

3. Het zou beter zijn het ontworpen artikel 16, tweede lid, als volgt te redigeren :

"Geen enkele maatregel mag worden getroffen zonder het voorafgaande advies van het geschillencomité".

Artikel 16.

In de bepaling wordt aan de Koning de bevoegdheid verleend om "de overgangsmaatregelen (vast te stellen) die nodig zijn voor de toepassing van de (ontworpen) wet".

De overgangsmaatregelen moeten door de wet zelf worden vastgesteld.

Indien het alleen in de bedoeling ligt van de stellers van het voorontwerp de Koning de bevoegdheid te verlenen om de wijze te bepalen waarop de bepalingen van de ontworpen wet in toepassing behoren te worden gebracht, volstaat trouwens het huidige artikel 19 van de wet van 11 juli 1978 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van het militair personeel van de land-, de lucht- en de zeemacht en van de medische dienst.

Artikel 17.

Het artikel zou duidelijker zijn indien het als volgt werd gesteld :

"Art. 17. Artikel 16 van de wet van 14 januari 1975 houdende het tuchtreglement van de Krijgsmacht, gewijzigd bij de wet van 24 juli 1992, wordt vervangen door de volgende tekst :

"Art. 16. De militairen wordt elke vorm van staking ontzegd"".

Artikel 18.

Men schrijve : "Artikel 9 en hoofdstuk IV ... (voorts zoals in het ontwerp)".

La chambre était composée de

Messieurs : C.-L. CLOSSET, président de chambre,
de Heren : kamervoorzitter,

R. ANDERSEN, conseillers d'Etat,
J. MESSINNE, staatsraden,

J. DE GAVRE, assesseurs de la section de législation,
F. DELPEREE, assessoren van de afdeling wetgeving,

Madame : J. GIELISSEN, greffier assumé,
Mevrouw : toegevoegd griffier.

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

Le rapport a été présenté par M. C. MENDIAUX, premier auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. R. HENSENNE, référendaire adjoint.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

J. GIELISSEN.

De kamer was samengesteld uit

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. R. ANDERSEN.

Het verslag werd uitgebracht door de H. C. MENDIAUX, eerste auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. R. HENSENNE, adjunct-referendaris.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

C.-L. CLOSSET.