

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Premier Ministre, le 10 décembre 1998, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "portant exécution de l'article 126 de la loi du ... organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux", a donné le 16 décembre 1998 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 10 december 1998 door de Eerste Minister verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot uitvoering van artikel 126 van de wet van ... tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus", heeft op 16 december 1998 het volgende advies gegeven :

Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré par la loi du 4 août 1996, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

Dans le préambule (1) de l'arrêté en projet, l'urgence est motivée

"... par la circonstance que la mise en place de la police intégrée suppose beaucoup de mesures d'exécution sur le plan réglementaire et que, dès lors, une publication rapide au Moniteur belge de la loi portant organisation d'un service de police intégré, structuré à deux niveaux, s'impose. Que notamment l'article 126 de cette loi, relatif au droit de grève, entre en vigueur le jour de la publication précitée et s'appliquera aux membres du personnel des différents services de police existants actuellement. Que ceci suppose cependant que les modalités y relatives soient préparées au préalable, sous peine d'hypothéquer la disponibilité des services de police;"

*

* *

(1) Il est rappelé, qu'en vertu de l'article 84, alinéa 1er, 2°, précité, que lorsque l'autorité qui saisit la section de législation réclame communication de l'avis dans un délai ne dépassant pas trois jours, l'urgence doit être spécialement motivée dans la demande d'avis et la motivation figurant dans la demande doit être reproduite dans le préambule de l'acte réglementaire.

.../...

Conformément à l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la section de législation s'est limitée aux observations ci-après.

1. L'article 126, § 1er, de la loi organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux (1) dispose :

"§ 1er. L'exercice du droit de grève par les fonctionnaires de police de la police fédérale et de la police locale est soumis aux conditions suivantes :

- 1° l'annonce préalable de la grève par une organisation syndicale agréée;
- 2° la discussion préalable au sein du comité de négociation pour les services de police, avec l'autorité compétente, de la question pour laquelle la grève est envisagée.

Le Roi détermine les modalités relatives au préavis et à la discussion visés à l'alinéa 1er et le délai dans lequel ils doivent avoir lieu."

En vertu de l'article 260, alinéa 2, de cette même loi, l'article 126 s'applique, jusqu'à la constitution de la police fédérale et des corps de police locale, aux membres de la police communale, aux membres du corps opérationnel et de la catégorie de personnel de police spéciale de la gendarmerie, et aux officiers et agents de la police judiciaire près les parquets ainsi que, selon les

(1) Cette loi n'est pas encore publiée. Selon les informations du fonctionnaire délégué, elle aurait été promulguée le 7 décembre 1998. L'article 260, alinéa 1er, prévoit que l'article 126 entrera en vigueur le jour de la publication de la loi au Moniteur belge.

distinctions prévues à l'article 133, aux agents auxiliaires de police de la police communale, aux militaires, aux militaires transférés et aux civils qui font partie du corps administratif et logistique de la gendarmerie, au personnel civil auxiliaire de la gendarmerie, au personnel auxiliaire de la police judiciaire près les parquets, au personnel statutaire et contractuel des parquets en service à la police judiciaire et au personnel contractuel du service général d'appui policier.

Sauf en ce qui concerne l'article 4, le champ d'application de l'arrêté en projet s'étend aux fonctionnaires visés à l'article 260 (article 1er, 2°, du projet), et donc, notamment, aux membres des corps de police communale.

L'article 189 de la nouvelle loi communale dispose :

"Dans la limite des dispositions générales arrêtées par le Roi, le conseil communal détermine le cadre, le statut pécuniaire et administratif, les échelles de traitements, les allocations ou indemnités, ainsi que les conditions de recrutement, de nomination et d'avancement des membres du corps de la police communale.".

Or, en vertu de l'article 6, § 4, 7°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les Gouvernements de Régions doivent être associés "à l'élaboration des dispositions fédérales générales prévues à l'article 189 de la nouvelle loi communale".

.../...

Les dispositions en projet sont incontestablement des dispositions qui touchent au statut administratif des fonctionnaires visés par l'article 189 de la nouvelle loi communale.

Ainsi que l'a confirmé le fonctionnaire délégué, les Régions n'ont pas été associées au présent projet.

Or, il s'agit d'une formalité substantielle en vertu de l'article 14bis des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

On pourrait être tenté d'objecter que le projet puise exclusivement son fondement légal dans la loi organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux et non dans l'article 189 de la nouvelle loi communale.

La localisation d'une habilitation, ailleurs que dans l'article 189 de la nouvelle loi communale, ne peut toutefois avoir pour effet de soustraire à la procédure de l'association avec les Régions les arrêtés que le Roi prend en matière de statut des membres des corps de police communale (1).

Il pourrait également être objecté que le projet de loi précité, en son article 207, abroge de toute manière l'article 189 de la nouvelle loi communale.

(1) Voir en ce sens l'avis L. 27.208/2, donné le 28 janvier 1998, sur un projet de loi "modifiant différentes dispositions en matière de police communale".

Ce serait là perdre de vue que l'article 207 précité n'entrera, en effet, en vigueur qu'à une date déterminée par le Roi (1), laquelle ne peut être ultérieure au 1er janvier 2001.

En conséquence, tant que la formalité de l'association n'aura pas été accomplie, le projet n'est pas en état d'être soumis à la section de législation, dans la mesure où il concerne les membres de la police communale.

2. En tant qu'il s'applique également aux fonctionnaires visés aux articles 117 et 118 de la loi, le projet n'est pas non plus en état d'être soumis à la section de législation.

En effet, l'article 258, §§ 1er et 2, de la même loi, dispose :

"§ 1er. Il est créé un comité de négociation pour les services de police. Ce comité est compétent pour les membres du personnel du cadre opérationnel et du cadre administratif et logistique des services de police et pour les membres du personnel visés aux articles 235, 241 et 243.

(1) Cette date coïncidera, en principe, avec la constitution de la police fédérale et des corps de la police locale, et donc avec le transfert vers ces derniers des membres des corps de police communale. Si l'entrée en vigueur de l'article 207 était anticipée, les arrêtés royaux qui fixent les principes généraux du statut des membres de la police communale perdraient tout fondement légal.

§ 2. Par dérogation aux dispositions légales ou réglementaires contraires, les réglementations qui, en vertu du statut syndical de chaque catégorie des membres du personnel visée au § 1er, ne peuvent être prises sans une négociation ou une concertation préalable avec les organisations syndicales représentatives, sont négociées ou concertées au sein du comité de négociation pour les services de police.

Le comité de négociation pour les services de police est en outre compétent pour toutes les matières qui, par l'application du statut de chaque catégorie de personnel visé au § 1er, sont soumises à la concertation au sein d'un comité supérieur de concertation."

En application de ces dispositions légales, les dispositions du projet, dans la mesure où elles concernent le statut administratif des fonctionnaires des futurs services de police, doivent être préalablement négociées (1) au sein du comité de négociation pour les services de police.

Le champ d'application de l'arrêté en projet doit dès lors être limité à l'exercice du droit de grève par les membres du personnel visés à l'article 260, alinéa 2, ceci sous réserve de l'observation n° 1.

(1) Voir l'article 3, 3° de l'arrêté royal du 29 août 1985 déterminant les réglementations de base au sens de l'article 2, § 1er, 1°, de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités, ainsi que l'article 2, 5°, de l'arrêté royal du 10 novembre 1993 déterminant les réglementations de base au sens de la loi du 11 juillet 1978 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats du personnel du cadre actif de la gendarmerie et relatif à une disposition commune à la négociation et à la concertation.

Il pourra être étendu aux fonctionnaires des futurs services de police lorsque l'article 258 sera entré en vigueur et qu'aura eu lieu la négociation syndicale prévue par cet article.

3. L'article 4 ne concerne ni les modalités relatives au préavis et à la discussion au sein du comité de négociation, ni le délai dans lesquels ils doivent avoir lieu.

Cette disposition ne peut, dès lors, puiser son fondement légal dans l'article 126 en projet.

Selon le fonctionnaire délégué, ce fondement pourrait être trouvé dans l'article 121. Dans cette hypothèse, il ne pourrait être applicable au personnel visé à l'article 260, alinéa 2.

Dès à présent, le Conseil d'Etat observe que, contrairement à ce que prévoit l'article 126, les pouvoirs conférés au Roi par l'article 121 doivent être exercés par arrêté délibéré en Conseil des ministres. Selon les informations fournies au Conseil d'Etat, le projet a bien été soumis au Conseil des ministres, mais avant d'être soumis à la consultation syndicale.

Quand bien même on considérerait que les négociations intervenues au sein des différents comités actuellement compétents pour les différents services de police existants pourraient tenir lieu de la négociation prévue à l'article 258 de la loi, force serait de constater que les résultats de ces négociations, au cours desquels les

.../...

différents représentants des membres du personnel concernés ont fait part de leurs observations, n'ont pas été soumis à la délibération du Conseil des ministres avant que le projet ne soit soumis à l'avis du Conseil d'Etat.

Or, pour que la formalité de la négociation ait une quelconque utilité, il est nécessaire que l'autorité chargée de prendre la décision ne soit amenée à le faire qu'après avoir pris connaissance des conclusions de cette négociation consignées dans le protocole (1).

A défaut, cette formalité ne pourrait être considérée comme accomplie de telle sorte que le projet n'est pas en état d'être soumis à l'avis de la section de législation.

En résumé, l'article 4 du projet examiné n'est pas applicable au personnel de police actuellement en fonction, le Roi n'étant pas dûment habilité à prendre une telle mesure à leur égard.

Il ne l'est pas davantage au personnel des futurs services de police faute de la négociation syndicale prévue à l'article 258 de la loi, lequel n'entrera en vigueur que le jour de la publication de cette loi au Moniteur belge (2).

L'article 4 sera, dès lors, omis.

(1) C.E., Mombeek, n° 36.183 du 8 janvier 1991.

(2) Article 260, alinéa 1er.

Overeenkomstig artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt de motivering in de aanhef (1) van het ontworpen besluit aldus :

"Gelet op de gemotiveerde hoogdringendheid door het feit dat de totstandkoming van de geïntegreerde politie nog heel wat reglementair uitvoeringswerk vergt en de wet tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, derhalve zo snel mogelijk in het Belgisch Staatsblad moet worden bekendgemaakt. Dat o.a. artikel 126 van die wet, m.b.t. het stakingsrecht, in werking zal treden de dag van voormelde bekendmaking en van toepassing zal zijn op de personeelsleden van de actueel bestaande diverse politiediensten. Dat dit evenwel niet kan zonder dat reeds de nadere regels dienaangaande anticipatief worden voorbereid, op risico van de beschikbaarheid van de politiediensten in het gedrang te brengen;"

*

*

*

Overeenkomstig artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich beperkt tot de volgende opmerkingen.

-
- (1) Er wordt op gewezen dat krachtens het voormelde artikel 84, eerste lid, 2°, de overheid, wanneer ze vraagt dat het advies van de afdeling wetgeving binnen een termijn van ten hoogste drie dagen wordt gegeven, dat verzoek om spoedbehandeling met bijzondere redenen moet omkleden in de adviesaanvraag en dat de motivering die in de aanvraag wordt opgegeven, moet worden overgenomen in de aanhef van de verordening.

.../...

1. Artikel 126, § 1, van de wet tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus (1) bepaalt :

"§ 1. De uitoefening van het stakingsrecht door de politieambtenaren van de federale en van de lokale politie is afhankelijk van de volgende voorwaarden :

- 1° de voorafgaande aanzegging van de staking door een erkende syndicale organisatie;
- 2° de voorafgaande bespreking met de bevoegde overheid van de kwestie naar aanleiding waarvan de staking wordt overwogen in het onderhandelingscomité voor de politiediensten.

De Koning bepaalt de nadere regels betreffende de in het eerste lid bedoelde aanzegging en bespreking en de termijn waarbinnen zij moeten plaatsvinden."

Krachtens artikel 260, tweede lid, van diezelfde wet is artikel 126 tot de oprichting van de federale politie en van de lokale politiekorpsen van toepassing op

"de leden van de gemeentepolitie, de leden van het operationeel korps en van de personeelscategorie bijzondere politie van de rijkswacht, en op de officieren en agenten van gerechtelijke politie bij de parketten, alsook, volgens het onderscheid gemaakt in artikel 133, op de hulpagenten van politie van de gemeentepolitie, de militairen, de overgedragen militairen en de burgerlijke personeelsleden die deel uitmaken van het administratief en logistiek korps van de rijkswacht, het burgerlijk hulppersoneel van de

(1) Deze wet is nog niet bekendgemaakt. Volgens de inlichtingen van de gemachtigde ambtenaar zou ze op 7 december 1998 zijn afgekondigd. Artikel 260, eerste lid, bepaalt dat artikel 126 in werking zal treden de dag waarop de wet in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt.

rijkswacht, het hulppersoneel van de gerechtelijke politie bij de parketten, het statutair en contractueel personeel van de parketten dat is aangesteld bij de gerechtelijke politie en het contractueel personeel van de algemene politiesteundienst".

Artikel 4 uitgezonderd is het ontworpen besluit mede van toepassing op de ambtenaren vermeld in artikel 260 (artikel 1, 2°, van het ontwerp) en dus onder meer op de leden van het gemeentelijk politiekorps.

Artikel 189 van de nieuwe gemeentewet bepaalt :

"Binnen de perken van de door de Koning vastgestelde algemene bepalingen, bepaalt de gemeenteraad de formatie, de bezoldigingsregeling en het administratief statuut, de weddeschalen, de toelagen of vergoedingen alsook de voorwaarden van werving, benoeming en bevordering van de leden van het gemeentepolitiekorps.".

Krachtens artikel 6, § 4, 7°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen moeten de Gewestregeringen evenwel betrokken worden bij "het ontwerpen van federale algemene bepalingen bedoeld in artikel 189 van de nieuwe gemeentewet.".

De ontworpen bepalingen hebben ontegenzegglijk te maken met het administratief statuut van de ambtenaren bedoeld in artikel 189 van de nieuwe gemeentewet.

De gemachtigde ambtenaar heeft verklaard dat de Gewesten niet betrokken zijn bij dit ontwerp.

.../...

Het betreft evenwel een substantieel vormvereiste krachtens artikel 14bis van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

Men zou geneigd kunnen zijn daar tegen in te brengen dat het ontwerp zijn rechtsgrond uitsluitend ontleent aan de wet tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, en niet aan artikel 189 van de nieuwe gemeentewet.

Het elders onderbrengen van een machtiging dan onder artikel 189 van de nieuwe gemeentewet, kan evenwel niet tot gevolg hebben dat voor de besluiten die de Koning zal uitvaardigen inzake de rechtspositie van de leden van de gemeentelijke politiekorpsen, de procedure ter zake van het erbij betrekken van de Gewesten niet van toepassing is (1).

Tevens zou kunnen worden tegengeworpen dat artikel 207 van het voormelde ontwerp van wet hoe dan ook artikel 189 van de nieuwe gemeentewet opheft.

Alsdan zou eraan worden voorbijgegaan dat het voormelde artikel 207 eerst in werking treedt op een door de

(1) Zie in die zin advies L. 27.208/2 uitgebracht op 28 januari 1998, over een ontwerp van wet "tot wijziging van diverse bepalingen inzake de gemeentepolitie".

Koning vastgestelde datum (1), die niet na 1 januari 2001 mag vallen (artikel 260, vijfde lid).

Zolang de formaliteit dat de gewestregeringen moeten worden betrokken bij het ontwerpen van deze regeling niet is vervuld, is het ontwerp bijgevolg niet in zoverre gereed dat het aan de afdeling wetgeving kan worden voorgelegd, in zoverre het de leden van de gemeentepolitie betreft.

2. In zoverre het ontwerp eveneens toepassing vindt op de ambtenaren vermeld in de artikelen 117 en 118 van de wet, is het evenmin in zoverre gereed dat het aan de afdeling wetgeving kan worden voorgelegd.

Artikel 258, §§ 1 en 2, van dezelfde wet, bepaalt immers het volgende :

"§ 1. Een onderhandelingscomité voor de politiediensten wordt opgericht. Dit comité is bevoegd voor de personeelsleden van het operationeel kader en van het administratief en logistiek kader van de politiediensten en voor de personeelsleden bedoeld in de artikelen 235, 241 en 243.

-
- (1) Die datum zal, in beginsel, samenvallen met de oprichting van de federale politie en van de lokale politiekorpsen en dus met het overhevelen, naar die laatstgenoemde korpsen, van de leden van de gemeentelijke politiekorpsen.
Indien de inwerkingtreding van artikel 207 op een vroegere datum wordt vastgesteld, zou iedere rechtsgrond worden ontnomen aan de koninklijke besluiten die de algemene principes van het statuut van de leden van de gemeentepolitie bepalen.

.../...

§ 2. In afwijking van andersluidende wettelijke of reglementaire bepalingen, worden de regelingen die krachtens het vakbondsstatuut van elke categorie van personeelsleden, bedoeld in § 1, niet dan na onderhandeling of overleg met de representatieve vakorganisaties kunnen worden vastgesteld, onderhandeld in het onderhandelingscomité voor de politiediensten.

Het onderhandelingscomité voor de politiediensten in ook bevoegd voor de aangelegenheden die krachtens het statuut van elke categorie van personeelsleden bedoeld in § 1 aan overleg worden onderworpen binnen een hoog overlegcomité."

Met toepassing van die wetsbepalingen moet over de bepalingen van het ontwerp, in zoverre ze betrekking hebben op het administratief statuut van de ambtenaren van de toekomstige politiediensten, vooraf worden onderhandeld (1) in het onderhandelingscomité voor de politiediensten.

De werkingssfeer van het ontworpen besluit moet bijgevolg beperkt worden tot de personeelsleden vermeld in artikel 260, tweede lid, zulks onder voorbehoud van opmerking nr. 1.

Die werkingssfeer zal kunnen worden verruimd tot de ambtenaren van de toekomstige politiediensten wanneer

(1) Zie artikel 3, 3°, van het koninklijk besluit van 29 augustus 1985 tot aanwijzing van de grondregelingen in de zin van artikel 2, § 1, 1°, van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel, alsmede artikel 2, 5°, van het koninklijk besluit van 10 november 1993 betreffende de aanwijzing van de grondregelingen in de zin van de wet van 11 juli 1978 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van het rijkswachtpersoneel van het actief kader en betreffende een bepaling gemeen aan onderhandeling en overleg.

artikel 258 in werking zal zijn getreden en het overleg met de vakbonden waarin dat artikel voorziet, zal hebben plaatsgehad.

3. Artikel 4 heeft geen betrekking op de regels betreffende de opzegging en de bespreking in het onderhandelingscomité, en evenmin op de termijn waarbinnen ze moeten geschieden.

Deze bepaling kan bijgevolg haar rechtsgrond niet ontlenen aan het ontworpen artikel 126.

Volgens de gemachtigde ambtenaar zou artikel 121 die rechtsgrond kunnen opleveren. In dat geval zou ze niet van toepassing kunnen zijn op het personeel vermeld in artikel 260, tweede lid.

Nu reeds wijst de Raad van State er op dat in tegenstelling tot hetgeen artikel 126 bepaalt, de bij artikel 121 aan de Koning opgedragen bevoegdheden moeten worden uitgeoefend bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad. Volgens de aan de Raad van State verstrekte inlichtingen is het ontwerp voorgelegd aan de Ministerraad, maar voordat er vakbondsoverleg over is gehouden.

Zelfs indien men ervan zou uitgaan dat de onderhandelingen in de verschillende comités die thans bevoegd zijn voor de verschillende bestaande politiediensten zouden kunnen gelden als de onderhandeling waarin artikel 258 van de wet voorziet, moet worden vastgesteld dat over de uitslag

.../...

van die onderhandelingen in de loop waarvan de verschillende vertegenwoordigers van de betrokken personeelsleden hun opmerkingen hebben gemaakt, niet is beraadslaagd in de Ministerraad voordat het ontwerp ter fine van advies aan de Raad van State is voorgelegd.

Opdat de onderhandelingsformaliteit enig nut heeft, is het evenwel noodzakelijk dat de overheid die de beslissing moet nemen, zulks pas doet na kennis te hebben genomen van de conclusies van die onderhandeling die in het protocol zijn opgenomen (1).

Bij ontstentenis daarvan kan die formaliteit niet geacht worden vervuld te zijn, zodat het ontwerp niet in zoverre gereed is dat het ter fine van advies aan de afdeling wetgeving kan worden voorgelegd.

Samengevat is artikel 4 van het onderzochte ontwerp niet van toepassing op het politiepersoneel dat thans in dienst is, daar de Koning niet behoorlijk gemachtigd is om zulk een maatregel te nemen ten aanzien van hen.

Hij is daartoe evenmin gemachtigd ten aanzien van het personeel van de toekomstige politiediensten, aangezien het overleg met de vakbonden voorgeschreven bij artikel 258 van de wet, dat eerst in werking zal treden de dag dat die wet in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt, niet heeft plaatsgehad (2).

Artikel 4 moet bijgevolg vervallen.

(1) RvS, Mombeek, nr. 36.183 van 8 januari 1991.

(2) Artikel 260, eerste lid.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs
de Heren

R. ANDERSEN,

président de chambre,
kamervoorzitter,

C. WETTINCK,
P. LIENARDY,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

J.-M. FAVRESSE,

assesseurs de la
section de législation,
assessoren van de
afdeling wetgeving,

J. KIRKPATRICK,

Madame
Mevrouw

M. PROOST,

greffier,
griffier.

Le rapport a été présenté par
M. L. DETROUX, auditeur. La note
du Bureau de coordination a été
rédigée et exposée par
M. A. LEFEBVRE, référendaire
adjoint.

Het verslag werd uitgebracht
door de H. L. DETROUX, auditeur.
De nota van het Coördinatiebureau
werd opgesteld en toegelicht door
de H. A. LEFEBVRE, adjunct-
referendaris.

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

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

M. PROOST

R. ANDERSEN