ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Intérieur, le 11 janvier 1999, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet de loi "organisant les relations entre les autorités publiques et les organisations syndicales du personnel des services de police", a donné le 18 janvier 1999 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 11 januari 1999 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van wet "tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakverenigingen van het personeel van de politiediensten", heeft op 18 januari 1999 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.

La lettre s'exprime en ces termes :

"(l'urgence est motivée) ... par les circonstances suivantes :

- que l'ensemble du projet qui est appelé à entrer en vigueur au 1er janvier 2001 au plus tard suppose pour être opérant, que des mesures d'exécution importantes soient prises, vu qu'elles sont elles-mêmes appelées à entrer en vigueur au 1er janvier 2001;

- qu'eu égard à la dissolution des Chambres au 1er mai 1999, il se recommande que le projet soit examiné et voté par le Parlement, avant cette date;

- qu'une disposition de l'avant-projet de loi, l'article 25, produira ses effets à partir du 5 janvier 1999, date de la publication au Moniteur belge de l'article 258 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, de par l'article 34, alinéa 3, de l'avant-projet;

- enfin, que les articles 19, 22 et 23 entreront en vigueur le jour de leur publication au Moniteur belge et devraient entrer en vigueur au plus tôt car ils sont de nature à permettre aux organisations purement professionnelles de répondre aux conditions de représentativité à vérifier dans le courant de l'année 2000 en vue de siéger dans le comité de négociation à installer pour le 1er janvier 2001.".

*

* *

Examen du projet

Observation préliminaire

Le texte français de l'avant-projet de loi contient de nombreuses erreurs et des approximations de traduction. Lorsque le projet s'inspire de dispositions existantes, il est fréquent que la version française s'écarte du texte de référence. De tels écarts sont susceptibles de poser des problèmes d'interprétation.

Dispositif

Article 8

Le paragraphe 1er, alinéa 3, prévoit que certaines décisions qu'il énumère ne sont pas soumises à la concertation "lorsque cela peut porter atteinte à l'opérationalité des services de police".

Selon l'exposé des motifs :

> "Il est en effet patent qu'opérer une consultation à propos des matières [en question] peut, suivant les circonstances, mettre en péril la situation opérationnelle des services de police, notamment en ne respectant pas la nécessaire confidentialité dont elle doit s'entourer.".

Le commentaire de l'article donne une énumération à titre d'exemple des mesures dont la non-confidentialité pourrait nuire à l'"opérationalité" des services de police.

Il conclut comme suit :

> "Il est évident que la décision en la matière ne peut être arbitraire. Le cas échéant, le juge en général et le Conseil d'Etat en particulier, examineront si cette formalité substantielle n'a pas été respectée à bon droit et, le cas échéant, sanctionneront l'omission de celle-ci.".

Force est de constater, toutefois, que le critère retenu est exprimé de manière trop vague et risque de placer le juge de la légalité d'une décision prise sans concertation dans une grande perplexité, voire de priver l'obligation de concertation de toute effectivité.

En particulier, le mot "opérationalité" est inconnu de la langue française. Quand bien même on accepterait ce néologisme (1) en tant que dérivé de l'adjectif "opérationnel", dont un des sens est : "qui peut fonctionner effectivement" (2), on ne voit guère comment un juge pourrait vérifier si une concertation relative à une décision est susceptible de porter atteinte au fait que le service de police fonctionne effectivement ou non.

Tenant compte des explications qui figurent à l'exposé des motifs, et dont il ressort que c'est l'absence de confidentialité qui résulte d'une concertation qui peut, dans certaines hypothèses, nuire à la réalisation des missions de ces services, il est suggéré de remplacer les

---

(1) Son équivalent néerlandais ("operationaliteit") figure dans le dictionnaire Van Dale Hedendaags Nederlands.

(2) Le Robert électronique.

mots : "lorsque cela peut porter atteinte à l'opérationalité des services de police" par les mots "lorsque la décision à prendre doit rester confidentielle pour ne pas nuire à la préparation et au bon déroulement des missions des services de police".

Articles 11 et 12

L'article 12 prévoit que la "commission de contrôle" vérifie la représentativité, non seulement pour siéger au comité de négociation, mais également "dans l'organe de gestion des services sociaux".

Cette disposition s'inspire de l'article 14 de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités.

Or, contrairement à ce que prévoit l'article 13 de cette même loi, l'article 11 en projet ne prévoit pas, pour siéger dans ces organes de gestion, des conditions de représentativité autres que celles prévues pour siéger dans un comité de négociation.

L'habilitation donnée au Roi à l'article 11, alinéa 2, l'autorise seulement à fixer les modalités de participation des organisations syndicales représentatives à la gestion des services sociaux, et non des conditions supplémentaires de représentativité.

L’article 11 ou l’article 12 sera revu pour tenir compte de cette observation.

Article 27

Selon le commentaire de l’article 2 :

> "les règles en ce qui concerne les relations entre les autorités publiques et les organisations syndicales du personnel des services de police appartiennent aux dispositions statutaires essentielles qui doivent être applicables à tous les membres du personnel des services de police, quel que soit le choix explicite du statut personnel.".

L’article 27 du présent avant-projet exclut toutefois de ce statut syndical unique "les militaires visés aux articles 235, dernier alinéa, et 241, alinéa 2, de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux".

Il résulte du commentaire de cet article et du texte de l’article 21 du projet que seuls les militaires [désignés pour servir dans le corps administratif et logistique], et non "les militaires transférés [vers ce corps]" seraient visés par cette exception.

En tout état de cause, le texte de l’article 27 doit être plus explicite à cet égard.

Dans le bref délai qui lui est imparti, la section de législation ne peut se prononcer définitivement sur le caractère non discriminatoire de cette exception.

Selon le fonctionnaire délégué, elle se justifie par le fait que les militaires en question sont seulement actuellement mis à la disposition de la gendarmerie et peuvent, à tout moment, demander à réintégrer l'armée, conformément à l'article 11 de la loi du 2 décembre 1957 sur la gendarmerie. Ils conserveraient ce droit dans la nouvelle police.

Cette dernière affirmation est, toutefois, douteuse dans la mesure où l'article 241, alinéa 2, de la loi du 7 décembre 1998 précitée prévoit que ces militaires "passent dans le cadre administratif et logistique de la police fédérale", et non pas qu'ils sont seulement mis à la disposition de ce corps.

Article 33

Le Conseil d'Etat s'interroge sur la signification de la dernière phrase de l'alinéa 2. Si l'agrément expire de plein droit le jour suivant l'expiration du délai fixé par le Roi, y a-t-il lieu de charger le Ministre de l'Intérieur de "fixer cette échéance et [de] la publie[r] au Moniteur belge" ?

Observation finale

Le texte néerlandais du projet devrait être rédigé en tenant compte des observations faites dans la version néerlandaise, in fine, du présent avis.

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 spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt de motivering in de brief aldus :

"(l'urgence est motivée) ... par les circonstances suivantes :

- que l'ensemble du projet qui est appelé à entrer en vigueur au 1er janvier 2001 au plus tard suppose pour être opérant, que des mesures d'exécution importantes soient prises, vu qu'elles sont elles-mêmes appelées à entrer en vigueur au 1er janvier 2001;

- qu'eu égard à la dissolution des Chambres au 1er mai 1999, il se recommande que le projet soit examiné et voté par le Parlement, avant cette date;

- qu'une disposition de l'avant-projet de loi, l'article 25, produira ses effets à partir du 5 janvier 1999, date de la publication au Moniteur belge de l'article 258 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, de par l'article 34, alinéa 3, de l'avant-projet;

- enfin, que les articles 19, 22 et 23 entreront en vigueur le jour de leur publication au Moniteur belge et devraient entrer en vigueur au plus tôt car ils sont de nature à permettre aux organisations purement professionnelles de répondre aux conditions de représentativité à vérifier dans le courant de l'année 2000 en vue de siéger dans le comité de négociation à installer pour le 1er janvier 2001.".

*

* *

Onderzoek van het ontwerp

Voorafgaande opmerking

De Franse tekst van het voorontwerp van wet bevat talrijke fouten en onnauwkeurige vertalingen. Wanneer hetontwerp op bestaande bepalingen gebaseerd is, wijkt de Franse versie er vaak van af. Zulke verschillen kunnen interpretatieproblemen opleveren.

Dispositief

Artikel 8

Paragraaf 1, derde lid, bepaalt dat sommige beslissingen die in die paragraaf worden opgesomd, niet aan overleg worden onderworpen "wanneer dit de operationaliteit van de politiediensten in gevaar kan brengen".

In de memorie van toelichting lezen wij het volgende :

> "Het is immers een gegeven dat overleg plegen over de [kwestieuze] aangelegenheden, onder bepaalde omstandigheden de operationele toestand van de politiediensten in het gedrang kan brengen, door met name de noodzakelijke vertrouwelijkheid die er mee verbonden is, te miskennen.".

In de commentaar op het artikel wordt bij wijze van voorbeeld een opsomming gegeven van maatregelen die vertrouwelijk moeten blijven, omdat de "operationaliteit" van de politiediensten anders in het gedrang zou kunnen komen.

De conclusie in de memorie luidt als volgt :

> "Het is evident dat de beslissing ter zake niet willekeurig kan zijn. In voorkomend geval zal de rechter in het algemeen en de Raad van State in het bijzonder, dan ook nagaan of terecht deze substantiële pleegvorm niet werd nageleefd en, in voorkomend geval, het verzuim ervan sanctioneren.".

Niettemin valt op te merken dat het gekozen criterium te vaag is, dat het de rechter die zich moet uitspreken over de wettigheid van een beslissing die zonder overleg is getroffen in grote verlegenheid kan brengen en dat het de overlegverplichting zelfs geheel kan uithollen.

Meer bepaald bestaat het woord "opérationnalité" niet in het Frans. Zelfs als dit neologisme (1) aanvaard zou worden als afleiding van het adjectief "opérationnel", dat onder meer "qui peut fonctionner effectivement" (2) betekent, valt niet goed in te zien hoe een rechter zou kunnen nagaan of overleg over een beslissing afbreuk kan doen aan het feit dat de politiedienst al of niet functioneert.

---

(1) Het Nederlandse equivalent ("operationaliteit") staat in het woordenboek Van Dale, Hedendaags Nederlands.

(2) De elektronische "Robert".

Gelet op de uitleg in de memorie van toelichting, waaruit blijkt dat precies het ontbreken van vertrouwelijkheid dat uit een overleg naar voren komt, in sommige gevallen de uitvoering van de opdrachten van die diensten kan schaden, wordt voorgesteld om de woorden "wanneer dit de operationaliteit van de politiediensten in gevaar kan brengen", te vervangen door de woorden "wanneer de te nemen beslissing vertrouwelijk moet blijven om geen schade te berokkenen aan de voorbereiding en het goede verloop van de opdrachten van de politiediensten".

Artikelen 11 en 12

Artikel 12 bepaalt dat de "controlecommissie" de representativiteit nagaat, niet alleen met het oog op het hebben van zitting in het onderhandelingscomité, maar ook met het oog op het hebben van zitting in "het beheersorgaan van de sociale diensten".

Deze bepaling is gebaseerd op artikel 14 van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel.

In tegenstelling met artikel 13 van deze wet legt het ontworpen artikel 11, om in die beheersorganen zitting te hebben, evenwel geen andere representativiteitsvoorwaarden op dan die welke gesteld worden om in een onderhandelingscomité zitting te hebben.

Bij artikel 11, tweede lid, wordt de Koning alleen gemachtigd om de nadere regels inzake deelneming van de representatieve vakorganisaties aan het beheer van de sociale diensten te bepalen, en niet om aanvullende representativiteitsvoorwaarden te stellen.

Artikel 11 of artikel 12 moet op basis van deze opmerking worden herzien.

Artikel 27

In de commentaar op artikel 2 staat :

> "de regelen inzake de betrekkingen tussen de overheid en de vakverenigingen van het personeel van de politiediensten (behoren) tot de essentiële statutaire bepalingen die toepasselijk dienen te zijn op alle personeelsleden van de politiediensten, ongeacht de uitgedrukte keuze van het persoonlijk statuut.".

Artikel 27 van het voorliggende voorontwerp bepaalt evenwel dat dit gemeenschappelijke vakbondsstatuut niet geldt voor "de militairen bedoeld in de artikelen 235, laatste lid, en 241, tweede lid, van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst".

Uit de commentaar op dat artikel en uit de tekst van artikel 21 van het ontwerp blijkt dat die uitzondering alleen slaat op de militairen [die zijn aangewezen om bij het administratief en logistiek korps te dienen] en niet op "de (naar dat korps) overgeplaatste militairen".

Hoe dan ook, de tekst van artikel 27 moet duidelijker worden geformuleerd op dit punt.

Binnen de korte termijn die de afdeling wetgeving is toegemeten, kan ze zich niet definitief uitspreken over de vraag of die uitzondering niet discriminerend is.

Volgens de gemachtigde ambtenaar is die uitzondering gewettigd doordat de militairen in kwestie alleen nu ter beschikking worden gesteld van de rijkswacht en altijd kunnen vragen om naar het leger terug te keren, overeenkomstig artikel 11 van de wet van 2 december 1957 op de rijkswacht. Bij de nieuwe politie zouden zij dat recht behouden.

Dat laatste valt evenwel te betwijfelen daar artikel 241, tweede lid, van de voornoemde wet van 7 december 1998 bepaalt dat die militairen overgaan "naar het administratief en logistiek kader van de federale politie", en niet dat ze alleen ter beschikking worden gesteld van dat korps.

Artikel 33

De Raad van State vraagt zich af wat de laatste zin van het tweede lid betekent. Als de erkenning van rechtswege vervalt de dag nadat de door de Koning gestelde termijn verstreken is, is er dan grond om te bepalen dat de Minister van Binnenlandse Zaken dit verval vaststelt en ervan melding maakt in het Belgisch Staatsblad ?

Slotopmerkingen

De Nederlandse tekst van het ontwerp zou uit een oogpunt van correct taalgebruik zorgvuldiger gesteld moeten worden. Onder voorbehoud van de hiervoren gemaakte inhoudelijke opmerkingen en bij wijze van voorbeeld wordt op het volgende gewezen :

Artikel 3

In de inleidende zin van het eerste lid is sprake van "representatieve syndicale organisaties", in 1°, d), van hetzelfde lid van "vakorganisaties". Het Sociaalrechtelijk Woordenboek, waarvan de terminologie bij het decreet van 25 september 1975 tot verbetering van de sociaalrechtelijke terminologie in de overheidsdiensten verplicht wordt gesteld, bezigt alleen "vakorganisatie" of "vakvereniging". Gelijk trouwens ook in artikel 5, eerste lid, van het ontwerp gedaan wordt, zou in het hele ontwerp, telkens als dat mogelijk is, "vakorganisatie" geschreven moeten worden in plaats van "syndicale organisatie".

Artikel 5

In het derde lid zou het woord "werking" vervangen moeten worden door het woord "werkwijze". Deze opmerking geldt voor heel het ontwerp.

Artikel 6

In het tweede lid schrijve men : "Geacht worden ..." in plaats van "Worden geacht ...".

Artikel 8

In paragraaf 1, 2˚, schrijve men : "de regelingen met betrekking tot de in artikel ... genoemde onderwerpen ...".

Artikel 12

In paragraaf 2, tweede lid, schrijve men tweemaal "dit nieuwe onderzoek" in plaats van "dit nieuw onderzoek".

De Nederlandse tekst van het ontwerp zou herzien moeten worden.

La chambre était composée de

Messieurs J.-J. STRYCKMANS, premier président,

Y. KREINS, conseillers d'Etat,
P. QUERTAINMONT,

Madame J. GIELISSEN, greffier assumé,

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.

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

J. GIELISSEN

De kamer was samengesteld uit

de Heren eerste voorzitter,

staatsraden,

Mevrouw toegevoegd griffier.

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.

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

LE PREMIER PRESIDENT - DE EERSTE VOORZITTER,

J.-J. STRYCKMANS