ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 31.186/2

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Intérieur, le 19 janvier 2001, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "déterminant les réglementations de base au sens de l'article 3, alinéa 1er, 1°, de la loi du 24 mars 1999 organisant les relations entre les autorités publiques et les organisations syndicales du personnel des services de police", a donné le 25 janvier 2001 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES 31.186/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 19 januari 2001 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot aanwijzing van de grondregelingen in de zin van artikel 3, eerste lid, 1°, van de wet van 24 maart 1999 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakverenigingen van het personeel van de politiediensten", heeft op 25 januari 2001 het volgende advies gegeven :

Suivant 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 :

"Om redenen van dringende noodzakelijkheid, gemotiveerd door het feit dat de inwerkingtreding van het rechtspositiebesluit van het personeel van de politiediensten op 1 april 2001 nog tal van uitvoeringsbesluiten vergt; dat die uitvoeringsbesluiten het voorwerp moeten uitmaken van onderhandeling of overleg met de representatieve vakorganisaties in de daartoe opgerichte organen; dat de voormelde ontwerpen van koninklijk besluit respectievelijk de oprichting bepalen van het onderhandelingscomité en de overlegcomités en de bepalingen omschrijven die via onderhandeling moeten worden vastgesteld; dat de wet van 24 maart 1999 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakverenigingen van het personeel van de politiediensten op 1 januari 2001 in werking is getreden en de inwerkingtreding van de voormelde uitvoeringsbesluiten op diezelfde datum is vastgesteld; wat het voormelde ontwerp van ministerieel besluit betreft, dat de uitoefening van de syndicale prerogatieven van de verantwoordelijke leiders en hun vaste gemachtigden en van de vaste afgevaardigden, zoals vastgesteld in de voormelde wet, afhankelijk is van het bezit van hun legitimatiekaart, dat dit ontwerp van ministerieel besluit het model van die legitimatiekaart moet vaststellen alvorens die kan worden uitgereikt ...".

*

* *

.../...

Observation générale

Le droit de négociation collective est consacré par l'article 23, alinéa 3, 1°, de la Constitution.

Le Roi ne pourrait, sans méconnaître cette disposition, dispenser de l'obligation de soumettre à la négociation syndicale, les projets de réglementations relatifs à des matières qui, dans le statut syndical des membres du personnel des corps de police qui ont été incorporés dans les services de la police intégrée, étaient effectivement soumis à cette formalité, à moins qu'un motif impérieux ne justifie raisonnablement cette dispense (1).

Ainsi qu'en témoigne du reste le Rapport au Roi, le projet s'inspire largement 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. Les réglementations de base dans les matières énumérées dans cet arrêté sont toutes également visées par le présent projet.

Par contre, parmi les matières considérées comme réglementations de base au sens de l'article 2 de l'arrêté royal du 10 novembre 1993 déterminant les réglementations de base au sens de la loi du 11 juillet 1978 organisant les

---

(1) Selon la section d'administration, un assouplissement des normes garantissant un droit consacré par l'article 23 de la Constitution n'est, en effet, admissible que s'il est justifié par des motifs impérieux (arrêt n° 80.018 du 29 avril 1999, JACOBS; voir la synthèse de cet arrêt par B. JADOT, Amén., 2000, p. 48.).

relations entre les autorités publiques et les syndicats du personnel du corps opérationnel de la gendarmerie, plusieurs matières ne figurent pas expressément dans le présent projet.

a. En ce qui concerne le statut administratif

Ne sont pas reproduites dans le présent projet :

1° "les différentes formations qui conduisent à la nomination à un grade, les branches à enseigner, les examens ou épreuves et les règles suivant lesquelles les examens sont organisés et les programmes d'examens établis, la commission à un grade et la perte de celui-ci pendant la formation" (article 2, 2°, de l'arrêté royal du 10 novembre 1993);

2° "les conditions d'octroi d'exemptions et d'absences pour motifs de santé" (article 2, 7°, de l'arrêté royal du 10 novembre 1993).

On peut toutefois considérer, en ce qui concerne le 1°, que l'énoncé de cette matière dans l'arrêté du 10 novembre 1993 est quelque peu surabondant, dans la mesure où elle pouvait être considérée comme étant comprise, d'une part dans les conditions de recrutement, d'admission au stage et de nomination et, d'autre part, dans le régime de promotion et d'avancement de grade, matières qui sont expressément visées par le présent projet.

Quant aux conditions d'octroi d'exemptions et d'absences pour motifs de santé, elles entrent dans le régime des congés visé tant par l'arrêté royal du 10 novembre 1993 (article 2, 16°), que par le présent projet (article 2, 12°).

b. En ce qui concerne le statut pécuniaire

Ne sont pas visées :

1° la périodicité du paiement du traitement;

2° les modalités de paiement des indemnités, allocations et avantages en nature accordés aux membres du personnel.

Ainsi que l'indique le Rapport au Roi, ces matières seraient soumises à la concertation et non à la négociation syndicale.

c. En ce qui concerne le régime des pensions

L'article 4 de l'arrêté royal du 10 novembre 1993 est davantage détaillé que l'article 4 du présent projet. A l'exception de celle visant "les modalités de paiement", les rubriques qui ne figurent pas expressément dans le projet ne font toutefois qu'expliciter le "champ d'application", les "conditions d'ouverture du droit à la pension" ou "le calcul du montant de la pension", matières énumérées expressément par le présent projet.

En conclusion, il résulte de cet examen comparatif que seules les modalités de paiement des traitements et des pensions ne seront désormais plus soumises à la négociation syndicale dans la police intégrée, alors qu'elles l'étaient dans le statut syndical de la gendarmerie.

Compte tenu d'une part, du caractère marginal de la matière soustraite à la négociation, et du fait qu'elle restera, en tout état de cause, soumise à la procédure de la concertation, il n'y a pas lieu de considérer que le projet réduit le droit à la négociation collective d'une manière incompatible avec l'article 23 de la Constitution.

Observations particulières

Préambule

Alinéa 5

Il y a lieu de réécrire l'alinéa comme suit :

"Vu l'avis 31.186/2 du Conseil d'Etat, donné le 25 janvier 2001, en application de l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat;".

Dispositif

Article 8

Il y a lieu d'éviter que l'entrée en vigueur soit fixée par référence à une date qui serait fixée par un autre texte.

L'article 35, alinéa 1er, de la loi du 24 mars 1999 prévoit une entrée en vigueur de la loi à une date "qui ne peut être postérieure au 1er janvier 2001". Lorsqu'une date limite est fixée pour la détermination de l'entrée en vigueur et qu'aucun arrêté n'a été pris à cet effet, le texte entre en vigueur dès que cette date limite est atteinte.

En l'espèce, il y a lieu de se conformer aux règles normales de l'entrée en vigueur, à savoir le dixième jour après la publication au Moniteur belge, ou de prévoir une entrée en vigueur à une date précise ou aisément déterminable.

Si le texte doit avoir un effet rétroactif, il y a lieu de rappeler que la non-rétroactivité des actes administratifs est de règle, en vertu d'un principe général de droit. La rétroactivité peut se justifier par une autorisation légale. En l'absence d'autorisation légale, la rétroactivité ne peut être admise qu'à titre exceptionnel, lorsqu'elle est nécessaire à la continuité du service public ou à la régularisation d'une situation de fait ou de droit et pour autant qu'elle respecte les exigences de la sécurité juridique et les droits individuels. La formule utilisée

n'est pas alors "entrer en vigueur le (date)" mais "produire ses effets le (date)".

L'article 8 en projet pourrait être réécrit comme suit :

"Le présent arrêté produit ses effets le 1er janvier 2001.".

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 die motivering in de adviesaanvraag aldus :

> "Om redenen van dringende noodzakelijkheid, gemotiveerd door het feit dat de inwerkingtreding van het rechtspositiebesluit van het personeel van de politiediensten op 1 april 2001 nog tal van uitvoeringsbesluiten vergt; dat die uitvoeringsbesluiten het voorwerp moeten uitmaken van onderhandeling of overleg met de representatieve vakorganisaties in de daartoe opgerichte organen; dat de voormelde ontwerpen van koninklijk besluit respectievelijk de oprichting bepalen van het onderhandelingscomité en de overlegcomités en de bepalingen omschrijven die via onderhandeling moeten worden vastgesteld; dat de wet van 24 maart 1999 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakverenigingen van het personeel van de politiediensten op 1 januari 2001 in werking is getreden en de inwerkingtreding van de voormelde uitvoeringsbesluiten op diezelfde datum is vastgesteld; wat het voormelde ontwerp van ministerieel besluit betreft, dat de uitoefening van de syndicale prerogatieven van de verantwoordelijke leiders en hun vaste gemachtigden en van de vaste afgevaardigden, zoals vastgesteld in de voormelde wet, afhankelijk is van het bezit van hun legitimatiekaart, dat dit ontwerp van ministerieel besluit het model van die legitimatiekaart moet vaststellen alvorens die kan worden uitgereikt.".

*

* *

Algemene opmerking

Het recht op collectief onderhandelen is vastgelegd in artikel 23, derde lid, 1°, van de Grondwet.

De Koning kan niet, zonder deze bepaling te schenden, bepalen dat niet met de vakbonden hoeft te worden onderhandeld over ontwerpregelingen betreffende aangelegenheden die in het vakbondsstatuut van de personeelsleden van de politiekorpsen die opgenomen zijn in de geïntegreerde politiediensten, wel voor onderhandeling aan de vakbonden moesten worden voorgelegd, tenzij zulks naar behoren gewettigd wordt door een dwingende reden (1).

Het ontwerp is, zoals overigens blijkt uit het verslag aan de Koning, grotendeels gebaseerd op 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. Het onderhavige ontwerp slaat bovendien ook op alle grondregelingen inzake de aangelegenheden die in dat besluit zijn opgesomd.

---

(1) Volgens de afdeling administratie is een versoepeling van rechtsregels die een in artikel 23 van de Grondwet vastgelegd recht waarborgen, inderdaad maar aanvaardbaar wanneer die gewettigd wordt door dwingende redenen (arrest nr. 80.018 van 29 april 1999, JACOBS; zie, voor een korte inhoud van dat arrest : B. JADOT, amén., 2000, blz. 48).

Van de aangelegenheden die beschouwd worden als grondregelingen in de zin van artikel 2 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 operationeel korps daarentegen, worden er een aantal niet uitdrukkelijk in het onderhavige ontwerp vermeld.

a. Wat het administratief statuut betreft

In het onderhavige ontwerp zijn niet opgenomen :

1° "de verschillende vormingen die leiden tot de benoeming in een graad, de te onderwijzen vakken, de examens of proeven en de regels volgens welke de examens worden georganiseerd en de examenprogramma's worden vastgesteld, de aanstelling in de graad en het verlies ervan tijdens de vorming" (artikel 2, 2°, van het koninklijk besluit van 10 november 1993);

2° "de voorwaarden waaronder vrijstellingen en afwezigheden om gezondheidsredenen worden verleend" (artikel 2, 7°, van het koninklijk besluit van 10 november 1993).

Men kan er evenwel van uitgaan dat, wat 1° betreft, de vermelding van die aangelegenheid in het besluit van 10 november 1993 enigszins overbodig is, aangezien gesteld kan worden dat deze enerzijds vervat is in de voorwaarden voor aanwerving, toegang tot de stage, en benoeming, en anderzijds in de regeling inzake bevordering en verhoging in graad, aangelegenheden die uitdrukkelijk genoemd worden in het onderhavige ontwerp.

De voorwaarden waaronder vrijstellingen en afwezigheden om gezondheidsredenen worden verleend vallen onder de verlofregeling die zowel in het koninklijk besluit van 10 november 1993 (artikel 2, 16°), als in het onderhavig ontwerp (artikel 2, 12°) wordt vermeld.

b. Wat de bezoldigingsregeling betreft

Niet vermeld worden :

1° met welke regelmaat de wedde wordt uitbetaald;

2° de wijze waarop vergoedingen, toelagen en voordelen in natura die aan de personeelsleden worden toegekend, worden uitbetaald.

Zoals blijkt uit het verslag aan de Koning worden die aangelegenheden wel voor overleg, maar niet voor onderhandeling voorgelegd.

c. Wat de pensioenregeling betreft

Artikel 4 van het koninklijk besluit van 10 november 1993 is gedetailleerder dan artikel 4 van het onderhavige ontwerp. De rubrieken die niet uitdrukkelijk in het ontwerp zijn opgenomen, behalve die over de "nadere regels voor de uitbetaling, geven echter slechts een nadere invulling van het "toepassingsveld" (lees : de werkingssfeer), de "voorwaarden tot opening van het recht op

pensioen" of "de berekeningswijze van het pensioenbedrag", aangelegenheden die uitdrukkelijk in het voorliggende ontwerp worden genoemd.

Uit dit vergelijkend onderzoek blijkt aldus dat alleen de nadere regels voor de uitbetaling van de wedden en de pensioenen voortaan, in de geïntegreerde politiedienst, niet meer ter onderhandeling worden voorgelegd aan de vakbonden, terwijl dat wel het geval was volgens het vakbondsstatuut van de rijkswacht.

Aangezien de aangelegenheid die niet meer ter onderhandeling wordt voorgelegd, bijkomstig is, en er in ieder geval nog altijd overleg over wordt gepleegd, is er geen grond om te stellen dat het ontwerp het recht op collectief onderhandelen dermate beperkt dat het niet verenigbaar is met artikel 23 van de Grondwet.

Bijzondere opmerkingen

Aanhef

Vijfde lid

Dit lid behoort als volgt herschreven te worden :

"Gelet op advies 31.186/2 van de Raad van State, gegeven op 25 januari 2001, met toepassing van artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;".

Dispositief

Artikel 8

Men vermijde de datum van inwerkingtreding te bepalen door verwijzing naar een datum die door een andere tekst wordt vastgesteld.

Artikel 35, eerste lid, van de wet van 24 maart 1999 bepaalt dat de inwerkingtreding van de wet "niet later kan plaatsvinden dan 1 januari 2001". Wanneer een uiterste datum is vastgesteld voor het bepalen van de datum van inwerkingtreding en op die datum daartoe geen enkel besluit is genomen, treedt de regeling in werking zodra die uiterste datum is bereikt.

In het onderhavige geval dienen de gewone regels inzake inwerkingtreding te worden gevolgd, dat wil zeggen dat de regeling in werking treedt op de tiende dag na de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad, of dient een precieze of gemakkelijk te bepalen datum te worden vastgesteld voor de inwerkingtreding.

Indien de tekst moet terugwerken, dient erop gewezen te worden dat als algemeen rechtsbeginsel geldt dat administratieve handelingen geen terugwerkende kracht hebben. Terugwerkende kracht kan evenwel gerechtvaardigd zijn indien de wet die toestaat. Indien er geen wet is die terugwerkende kracht toestaat, kan terugwerking alleen uitzonderlijk worden aanvaard wanneer ze noodzakelijk is voor de continuïteit van de overheidsdienst of om een

feitelijke of rechtelijke situatie te regulariseren en voor zover hierbij de vereisten inzake rechtszekerheid en de individuele rechten in acht worden genomen. De formule die dan wordt gebruikt is niet "treedt in werking op (datum)", maar "heeft uitwerking op (datum)".

Het ontworpen artikel 8 zou als volgt kunnen worden herschreven :

"Dit besluit heeft uitwerking met ingang van 1 januari 2001.".

La chambre était composée de

Messieurs J.-J. STRYCKMANS, premier président,
de Heren eerste voorzitter,

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

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

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

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

De kamer was samengesteld uit

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

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

J. GIELISSEN

LE PREMIER PRESIDENT - DE EERSTE VOORZITTER,

J.-J. STRYCKMANS