ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 33.430/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de la Justice, le 21 mai 2002, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un avant-projet de loi "portant création d'un corps de sécurité pour la police des cours et tribunaux et le transfert de détenus ", a donné le 24 juin 2002 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 33.430/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 21 mei 2002 door de Minister van Justitie verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste een maand, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "houdende de oprichting van een veiligheidskorps voor de politie van hoven en rechtbanken en voor de overbrenging van gevangenen", heeft op 24 juni 2002 het volgende advies gegeven :

L'article 5 du présent avant-projet de loi prévoit que le corps de sécurité sera constitué par "des militaires transférés à leur demande" et par "des agents statutaires si les emplois ne peuvent être occupés par des militaires transférés".

L'article 2, § 1er, 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 dispose :

> "... les autorités compétentes ne peuvent, sans une négociation préalable avec les organisations syndicales représentatives, établir des avant-projets de loi et projets d'arrêté d'exécution qui règlent, selon le cas, les matières suivantes :
>
> 1° le recrutement, les droits et les obligations des militaires et leur avancement;
>
> 2° les relations avec les organisations syndicales.
>
> Cette négociation a lieu au sein du comité de négociation créé par le Roi.".

La loi en projet règle les droits des militaires dans la mesure où elle tend à leur ouvrir l'accès prioritairement, aux conditions qu'elle détermine, à des emplois dans un corps distinct de l'armée. Elle prévoit notamment que ces militaires transférés perdent leur statut de militaire et qu'ils devront suivre avec fruit une formation de base.

D'autre part, en vertu de l'article 3, 2°, de l'arrêté royal 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 règles fixant la "nature et la durée du lien de service des membres du personnel" doivent être soumises à la négociation syndicale. L'article 5, alinéa 1er, 2°, du présent avant-projet, qui prévoit que les emplois sont uniquement occupés par des agents statutaires, constitue une telle règle.

La loi en projet doit donc être soumise tant à la négociation syndicale prévue par la loi du 11 juillet 1978, précitée, qu'à celle instituée par la loi du 19 décembre 1974, également précitée.

Ces formalités n'ayant pas été accomplies, le projet n'est pas en état d'être examiné par la section de législation du Conseil d'Etat.

.../...

En ce qui concerne les militaires, l'attention de l'auteur du projet est d'ores et déjà attirée sur le fait que les conditions auxquelles les militaires devront répondre pour avoir le droit de postuler un transfert dans le corps de sécurité, doivent être fixées par la loi en vertu de l'article 182 de la Constitution.

Selon la Cour d'arbitrage,

> "En attribuant au pouvoir législatif la compétence de régler les droits et obligations des militaires, le Constituant a voulu éviter que le pouvoir exécutif règle seul la force armée; l'article 182 de la Constitution garantit ainsi que cette matière fera l'objet de décisions prises par une assemblée délibérante démocratiquement élue.
>
> Bien que cette disposition réserve ainsi, en cette matière, la compétence normative au législateur fédéral - lequel doit en régler les éléments essentiels -, elle n'exclut toutefois pas que soit laissé un pouvoir limité d'exécution au Roi. Une délégation conférée au Roi n'est pas contraire au principe de légalité pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels sont fixés préalablement par le législateur."[(1)].

Selon l'exposé des motifs,

> "Premièrement, le Ministre de la Défense nationale doit marquer son accord sur leur transfert, ce sur la base de critères élaborés par le Roi, lesquels peuvent notamment concerner leur fonction actuelle, leurs aptitudes, leur grade et leur âge.
>
> Ensuite, le Ministre de la Justice doit marquer son accord sur la base des critères déterminés au préalable (par exemple, l'aptitude physique, le certificat de bonne vie et moeurs,...).".

Ces conditions d'accès à la réaffectation doivent être fixées par la loi, à tout le moins quant à leurs éléments essentiels.

---

(1) Arrêt n° 141/2001, point B.3.; Voir également l'arrêt 23/96, points B.2.2.à B.2.4..

Artikel 5 van het onderhavige voorontwerp van wet bepaalt dat het veiligheidskorps wordt samengesteld uit "op hun verzoek overgeplaatste militairen" en "statutaire personeelsleden indien de betrekkingen niet door overgeplaatste militairen kunnen opgevuld worden".

Artikel 2, § 1, 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 bepaalt :

> " ... de bevoegde overheden mogen zonder voorafgaande onderhandeling met de representatieve syndicale organisaties geen voorontwerpen van wet en ontwerpen van uitvoeringsbesluit 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 betrekkingen met de syndicale organisaties.
>
> Deze onderhandeling heeft plaats binnen het onderhandelingscomité ingesteld door de Koning.".

Bij de ontworpen wet worden de rechten van de militairen geregeld, voorzover die wet, op de daarin gestelde voorwaarden, ertoe strekt de militairen prioritaire toegang te verlenen tot betrekkingen in een afzonderlijk korps van het leger. Zo bepaalt de ontworpen wet onder meer dat die overgeplaatste militairen hun statuut van militair verliezen en met vrucht een basisopleiding moeten volgen.

Daarenboven moet krachtens artikel 3, 2°, van het koninklijk besluit 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 met de vakbonden overleg worden gepleegd over de regels tot vaststelling van "de aard en de duur van het dienstverband waarin de personeelsleden staan". Artikel 5, eerste lid, 2°, van het onderhavige voorontwerp, dat bepaalt dat de betrekkingen alleen worden bekleed door vast benoemde personeelsleden, is zo een regel.

De ontworpen wet moet dus worden onderworpen aan het vakbondsoverleg voorgeschreven in de genoemde wet van 11 juli 1978 alsook aan het vakbondsoverleg ingesteld bij de eveneens genoemde wet van 19 december 1974.

.../...

Aangezien die vormvereisten niet zijn vervuld, is het ontwerp niet klaar om door de afdeling wetgeving van de Raad van State te worden onderzocht.

Wat de militairen betreft, wordt de steller van het ontwerp nu al erop attent gemaakt dat de voorwaarden waaraan militairen moeten voldoen om een overplaatsing naar het veiligheidskorps te kunnen aanvragen, krachtens artikel 182 van de Grondwet bij de wet moeten worden bepaald.

Het Arbitragehof stelt het volgende :

> "Door de bevoegdheid inzake de regeling van de rechten en de verplichtingen van de militairen aan de wetgevende macht toe te wijzen, heeft de Grondwetgever willen vermijden dat de krijgsmacht zou worden geregeld door de uitvoerende macht alleen; aldus waarborgt artikel 182 van de Grondwet dat over die aangelegenheid wordt beslist door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering.
>
> Hoewel die bepaling de normatieve bevoegdheid in die aangelegenheid aldus voorbehoudt aan de federale wetgever -die de essentiële elementen ervan moet regelen-, sluit zij niet uit dat een beperkte uitvoeringsbevoegdheid aan de Koning wordt overgelaten. Een delegatie aan de Koning is niet in strijd met het legaliteitsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgelegd." [(1)].

In de memorie van toelichting staat te lezen :

> "Vooreerst dient de minister van Defensie zijn akkoord te betuigen met hun overstap. Hij doet dit op basis van door de Koning uitgewerkte criteria die o.m. betrekking kunnen hebben op hun huidige functie, bekwaamheden, graad en leeftijd.
>
> Vervolgens moet ook de minister van Justitie zijn akkoord betuigen op basis van vooraf gestelde criteria (bvb. lichamelijke geschiktheid, bewijs van goed gedrag en zeden...).".

Die voorwaarden tot overplaatsing - of op zijn minst de essentiële elementen daarvan - moeten bij de wet worden bepaald.

---

(1) Arrest nr. 141/2001, punt B.3. Zie ook arrest 23/96, punten B.2.2. tot B.2.4.

La chambre était composée de

Messieurs Y. KREINS, président de chambre,
de Heren kamervoorzitter,

J. JAUMOTTE, conseillers d'Etat,
Mesdames M. BAGUET, staatsraden,
Mevrouwen

A.-C. VAN GEERSDAELE, greffier assumé,
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 A.-F. BOLLY, référendaire adjoint.

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

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. A.-F. BOLLY, adjunct-referendaris.

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER, LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER,

A.-C. VAN GEERSDAELE Y. KREINS